

Política Ambiental e Política Indigenista no Brasil: Análise dos Critérios de Conciliação.

Priscila Passos Barreto Costa

Orientador: Prof. Doutor Paulo Castro Seixas

Coorientador: Prof. Doutora Carla Pinto

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Política Social

Lisboa

2021

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

Política Ambiental e Política Indigenista no Brasil: Análise dos Critérios de Conciliação.

Priscila Passos Barreto Costa

Orientador: Prof. Doutor Paulo Castro Seixas

Coorientador: Prof. Doutora Carla Pinto

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Política Social

Júri:

Presidente:

- Doutora Ana Cláudia Gaspar Esgaio, Professora Associada Convidada do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Vogais:

- Doutor Paulo Alexandre do Nascimento Castro Seixas, Professor Associado com Agregação do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de Orientador;

- Mestre Ricardo Daniel da Cunha Dias, Professor Auxiliar Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de especialista de mérito reconhecido.

Lisboa
2021

Agradecimentos

Essa dissertação é fruto de um sonho e foi motivada por paixões (política e justiça), pelo afeto e pela força de muitos aos quais devo este agradecimento.

Aos meus pais, meus irmãos e toda minha família.

Ao professor Paulo Seixas, por ter me orientado ao caminho certo.

À professora Carla Pinto, pelos seus contributos na pesquisa.

Aos professores do ISCSP, e especialmente ao professor Ricardo Dias, pelos conhecimentos compartilhados.

À minha amiga Mirelle, pelo auxílio e parceria.

Aos meus amigos, e particularmente aos que participaram diretamente dessa jornada: Carol, Kermite e Sofia.

Aos meus colegas da Funai.

Aos povos indígenas.

Resumo

Embora a política de ambiente brasileira tenha acolhido, ao menos no plano formal, o conceito/paradigma do desenvolvimento sustentável, reconhece-se a adoção de pressupostos de modernização ecológica no seu quadro normativo, como no licenciamento ambiental, principal instrumento de gestão do ambiente. Ao adotar uma lógica de modernização, evidenciou-se que a excessiva opção pela viabilidade de empreendimentos causadores de impactos socioambientais, no licenciamento ambiental, afeta os direitos dos povos indígenas na Amazônia Legal brasileira. Especificamente, conforme tipologia de impactos elaboradas a partir de três tipos de empreendimentos (usina hidrelétrica, linha de transmissão e mineração), identificou-se 23 impactos e afetação aos seus direitos (i) econômicos e sociais, (ii) à identidade cultural, (ii) às terras e territórios, (iii) ao meio ambiente, (iv) à participação, consulta e informação. Considerando os objetivos da pesquisa de analisar as implicações dessa realidade para a Política Ambiental e Indigenista, e para o quadro normativo conciliador no licenciamento ambiental, ressaltou-se, para a persecução do desenvolvimento sustentável com caráter de sustentabilidade forte, e que enfatize valores de justiça social e justiça ambiental, dentre outros, a necessidade de: (i) mudanças culturais e institucionais no setor do ambiente, adotando e articulando o planejamento ambiental na formulação de políticas, planos, programas e atividades dos diversos setores de políticas públicas; (ii) tratamento pelo setor social das principais fragilidades sociais dos povos indígenas a serem afetados por projetos de desenvolvimento; e (iii) ajustes no quadro normativo conciliador, estabelecendo situações em que prevaleçam a proteção do meio ambiente, mas também princípios e critérios do domínio social na Avaliação de Impacto Ambiental realizada no licenciamento ambiental.

Palavras-Chave: Política Ambiental; Política Indigenista; Licenciamento Ambiental; Impactos Socioambientais; Desenvolvimento Sustentável; Modernização Ecológica.

Abstract

Although the Brazilian environmental policy has embraced, at least at the formal level, the concept/paradigm of sustainable development, it has been identified the assumptions of ecological modernization in its normative framework, as in environmental licensing, the main instrument of environmental management. By adopting a modernization logic, it is evident that the excessive option for the viability of projects that cause socio-environmental impacts in environmental licensing affects the rights of indigenous peoples, according to the typology of impacts elaborated from three types of projects (hydroelectric power plant, transmission and mining), which identified 23 impacts to (i) economic and social rights, (ii) cultural identity rights, (ii) lands and territories rights, (iii) environment rights, (iv) participation, consultation and information rights of groups in the Brazilian Legal Amazon. Considering the research objectives in analyzing the implications of this reality for the political fields and for the conciliating normative framework in environmental licensing, it was emphasized, for the pursuit of sustainable development with a strong sustainability character, and that emphasizes values of social justice and justice environmental, the need to: (i) cultural and institutional changes in the environment sector, adopting and articulating environmental planning in the formulation of policies, plans, programs and activities of the various sectors of public policies; (ii) treatment by the social sector of the main social weaknesses of indigenous peoples to be affected by development projects, such as territorial issues; and (iii) adjustments to the conciliatory regulatory framework, establishing situations in which the protection of the environment prevails, but also principles and criteria of the socioeconomic environment in the impact assessment carried out in the environmental licensing.

Keywords: Environmental policy; Indigenous Policy; Environmental Licensing; Socio-environmental Impacts; Sustainable Development; Ecological Modernization.

Índice

Índice de Quadros, de Figuras e de Tabelas.....	V
Introdução	1
1. A Política Social, os Grupos Vulneráveis e o Meio Ambiente	4
2. O Desenvolvimento Sustentável: Conceitos e Perspetivas	8
3. Panorama Geral da Política de Ambiente Brasileira	13
3.1 A Política de Ambiente Brasileira: Fundamentos e Conceitos	13
3.2 O Licenciamento Ambiental na Política de Ambiente Brasileira	18
4. Os Povos Indígenas, Direitos e Política	21
4.1 Os Direitos dos Povos Indígenas e a Política Indigenista Brasileira	22
4.2 O Quadro Normativo Conciliador	26
5. Metodologia	29
5.1 Elaboração de uma Tipologia de Impactos	29
5.2 Discussão dos Resultados	31
6. Uma Tipologia de Impactos de Grandes Empreendimentos aos Povos Indígenas.....	33
7. Discussão: Tipologia de Impactos e Implicações Políticas	53
8. Conclusões.....	63
9. Bibliografia	66

Índice de Quadros, de Figuras e de Tabelas

Quadro 1. Premissas do HEP e NEP.....	7
Quadro 2. Características da sustentabilidade forte e fraca	11
Quadro 3. Síntese dos objetivos específicos da política de ambiente brasileira.....	14
Quadro 4. Instrumentos da política de ambiente brasileira.....	16
Quadro 5. Síntese dos direitos dos povos indígenas destacados	25
Figura 1. Fluxograma simplificado do licenciamento ambiental no Brasil	19
Figura 2. Modelo de análise da pesquisa	32
Figura 3. Arranjo dos impactos da UHE Castanheira, LT PBJ e PMA.....	36
Figura 4. Desafios da política de ambiente brasileira	57
Tabela 1. Critérios de inclusão dos povos indígenas no licenciamento ambiental	30
Tabela 2. Categorias e unidades da análise de conteúdo	31
Tabela 3. Impactos da UHE Castanheira, da LT PBJ e do PMA.....	35
Tabela 4. Direitos afetados pelos impactos da UHE Castanheira, LT PBJ e PMA.....	54

Introdução

Esta pesquisa foi motivada pela experiência profissional da autora na área de licenciamento ambiental na Fundação Nacional do Índio– Funai, órgão indigenista oficial do Estado brasileiro, responsável pela coordenação e execução do conjunto de políticas públicas direcionadas aos povos indígenas, tradicionalmente denominado Política Indigenista.

O licenciamento ambiental é um instrumento de controle da qualidade ambiental da política de ambiente brasileira, de responsabilidade dos órgãos ambientais (Lei n.º 6.938, 1981), cuja participação da Funai, como órgão interveniente no processo, decorre da potencial ou efetiva afetação de povos e terras indígenas por empreendimentos e atividades modificadores do meio natural (Portaria Interministerial n.º 60, 2015).

A referida experiência no procedimento administrativo do licenciamento ambiental propiciou o conhecimento dos conflitos associados ao planejamento, instalação e operação de empreendimentos e atividades potencial ou efetivamente causadores de impactos socioambientais aos povos e terras indígenas, e uma série de questionamentos quanto à sua origem, se decorrentes de anomia, de efetividade da norma, ou de outros fatores.

Consubstanciada por um contexto expressivo de empreendimentos e atividades na área de influência de terras indígenas (Verdum, 2012), e de denúncia de violações de direitos dos povos indígenas na execução da política de ambiente (Conselho Indigenista Missionário [Cimi], 2015, 2020), embora a sua orientação expressa ao desenvolvimento sustentável (Lei n.º 6.938, 1981), esta pesquisa visou responder às seguintes perguntas:

- i. De que maneira o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos causadores de impactos socioambientais tem afetado o exercício dos direitos dos povos indígenas no Brasil?
- ii. Quais as implicações dessa realidade para a Política Ambiental, para a Política Indigenista, e para o quadro normativo conciliador desses dois campos políticos no âmbito do licenciamento ambiental?

Os objetivos gerais da pesquisa consistiram, assim, em, baseando-se na identificação de uma tipologia de impactos a povos e terras indígenas, analisar: (i) os impactos de grandes empreendimentos ao exercício dos direitos dos povos indígenas; e (ii) as suas implicações para a Política Ambiental, para a Política Indigenista, e para o quadro normativo conciliador dos dois campos políticos, no âmbito do licenciamento ambiental.

Com vistas à concretização dos objetivos gerais da pesquisa, especificamente procedeu-se com a identificação de conceitos e debates da Política Social, dentre os quais a importância dos grupos vulneráveis, minorias e dos problemas ambientais para o campo político, tendo sido apresentados, dentre outros, os conceitos de direitos humanos, justiça social, justiça ambiental e desenvolvimento.

Para subsidiar a análise da política de ambiente brasileira, e em específico o licenciamento ambiental, o segundo capítulo do enquadramento teórico foi dedicado a apresentar as principais perspectivas teóricas e debates que versam sobre o meio ambiente e os problemas ambientais, e, por conseguinte, os conceitos de sustentabilidade, desenvolvimento sustentável, sustentabilidade fraca, sustentabilidade forte e modernização ecológica.

A política de ambiente brasileira, e seus fundamentos, princípios, objetivos e instrumentos, foi objeto do penúltimo capítulo do enquadramento teórico, que visou compreender as principais perspectivas acolhidas pelo legislador brasileiro no tratamento do meio ambiente, e, também, caracterizar o objeto de estudo, o licenciamento ambiental, tendo sido apresentado um conceito importante para a pesquisa, isto é, o de impactos socioambientais.

Por fim, ainda no âmbito do enquadramento teórico, buscou-se a caracterização geral do público-alvo da pesquisa, os povos indígenas, e os direitos que fundamentam o seu tratamento político diferenciado, além da apresentação dos principais subsistemas da Política Indigenista e dos dispositivos do quadro normativo conciliador no licenciamento ambiental.

Após as opções metodológicas da pesquisa, a secção de resultados, correspondente à tipologia de impactos a povos e terras indígenas na Amazônia Legal brasileira, foi elaborada a partir de três estudos de caso de empreendimentos de tipologias diferentes (aproveitamento hidrelétrico, linha de transmissão e mineração) em situação de licenciamento ambiental, que juntamente com o modelo de análise fundamentaram as discussões.

Embora se reconheça que alguns impactos de empreendimentos sejam discriminados por tipologia na literatura, o trabalho dedicou-se a determinar, através de casos representativos, consonantes aos critérios normativos de inclusão dos povos indígenas no licenciamento ambiental, estabelecidos na Portaria Interministerial n.º 60 (2015), as intersecções e similaridades dos impactos e a sua afetação ao exercício dos direitos dos

grupos, tratando-se, portanto, do seu contributo científico.

As opções metodológicas embasaram, ainda, as análises e recomendações para a política de ambiente, para a Política Indigenista, e para o quadro normativo conciliador no licenciamento ambiental, tratando-se, portanto, do contributo da pesquisa ao campo político e institucional indigenista e ambiental.

Ao inserir elementos para a formulação e execução de políticas públicas direcionadas aos povos indígenas, a pesquisa tem a relevância de contribuir para a garantia de direitos e promoção do bem-estar de grupos vulneráveis, marcados por processos histórico de exclusão, e que atualmente sofrem com o risco de perda de direitos conquistados, sendo, portanto, objeto de importância para a Política Social.

Embora enquadrada no domínio científico da Política Social, à concretização dos objetivos da pesquisa foram consultados contributos teóricos e conceituais de diversos campos do conhecimento, como da Sociologia, do Direito e da Antropologia, evidenciado a realidade de trabalhos na área da Ciência Política, considerada uma ciência encruzilhada (Carmo, 2011).

1. A Política Social, os Grupos Vulneráveis e o Meio Ambiente

Os processos de modernização do meio natural, dentre dos quais se compreendem os empreendimentos controlados pelo procedimento de licenciamento ambiental, têm repercussões adversas sobre povos e terras indígenas. Com vistas a fundamentar esse debate, esta secção visa compreender o papel da Política Social em face das minorias étnicas e grupos vulneráveis, a sua interconexão com a área do ambiente, e, também, a importância da consideração dos problemas ambientais no seu domínio.

Um sistema particular de políticas públicas, a Política Social é um tipo de intervenção de escala macro associada às vertentes sociais e económicas do Estado (Carmo, 2011) cuja finalidade é a promoção do bem-estar¹, através do atendimento de necessidades sociais e garantia de direitos, nomeadamente os direitos sociais, económicos e culturais (Caeiro, 2015).

Embora a Política Social, tradicionalmente, seja orientada ao atendimento de necessidades sociais, evidencia-se um crescente interesse na sua abordagem pelo viés dos direitos humanos (Dean, 2007), quadro normativo de proteção individual e coletiva, considerado, por Boaventura de Souza Santos (1997), a linguagem política progressista da atualidade, no contexto de crises de regulação e emancipação social, isto é, de crises do Estado de bem-estar social e dos movimentos revolucionários, respectivamente.

Os direitos humanos conjugam direitos individuais, a saber: (i) direitos civis e políticos (primeira geração), como os direitos à vida, à liberdade e à participação; e (ii) direitos sociais, culturais e económicos (segunda geração), como os direitos ao pleno emprego e ao trabalho decente, à habitação e à participação na vida cultural. Conjugam, ainda, (iii) direitos coletivos ou de solidariedade (terceira geração), como os direitos ao meio ambiente saudável, à autodeterminação, ao desenvolvimento e à paz (Dean, 2007).

As vantagens de abordagem da Política Social a partir de direitos humanos incluem as obrigações morais e legais que os direitos geram, a possibilidade de responsabilização dos portadores de deveres pelo seu não cumprimento, bem como a identificação e superação de padrões históricos de marginalização, aspetos que superam visões estritamente racionais no tratamento das políticas públicas e dialogam com o carácter de transformação social ensejado

¹ De acordo com a Organization for Economic Cooperation and Development– OECD (2011), o bem-estar é constituído e medido pelas condições materiais e qualidade de vida dos indivíduos, e envolve a persecução de aspetos objetivos e subjetivos dos indivíduos, evidenciando seu carácter complexo e multidimensional.

pela Política Social (Gabel, 2016).

A Política Social, desde suas origens, visa dar respostas aos desequilíbrios e problemas que influenciam a coesão e a sustentabilidade social, razão pela qual é orientada à ação redistributiva e inclusiva, e à proteção de grupos vulneráveis. Fundamentada por princípios como solidariedade, constituem-se metas da Política Social a promoção de desenvolvimento, de paz, de integração, e, principalmente, de justiça social à qual se associa, dentre outros, a persecução da igualdade socioeconômica dos indivíduos em desvantagem (Aravacik, 2018).

À Política Social compete, também, a gestão de riscos sociais² (Pintelon et al., 2013) e a promoção de respostas aos problemas sociais, considerados *inputs*³ dos sistemas políticos, compreendidos como uma situação que, ao confrontar valores, é objeto de processo reivindicativo de mudança (Carmo, 2011). Atualmente, reconhece-se a instituição de novos riscos e problemas sociais associados ao quadro macrosociológico, político e econômico da segunda modernidade⁴ (Beck et al., 2003), marcado pela globalização, desenvolvimento tecnológico, alteração do meio natural, crises econômicas e fiscais dos Estados e mudanças no mercado de trabalho (Silva, 2013). A ele associa-se, também, as mudanças nos padrões familiares e demográficos, os processos de perda de confiança nas instituições e a heterogeneidade do tecido social (Taylor-Gooby, 2005).

Desta maneira, novos desafios foram instituídos ao campo político, que se somam aos, dentre outros, já conhecidos e insistentes desafios do combate à pobreza, exclusão social, doenças e desemprego (Silva, 2013). Atualmente, questões em pauta incluem um amplo conjunto de temas, desde a assistência às necessidades e garantia de direitos de grupos vulneráveis, como crianças, jovens, mulheres, idosos, minorias étnicas e migrantes, ao combate ao terrorismo e ao tráfico humano (Taylor-Gooby, 2005).

No âmbito dos grupos vulneráveis, destaca-se a visibilidade dos problemas sociais dos

² O conceito de riscos envolve as noções de ameaças e incertezas. No âmbito da Política Social, os riscos sociais podem ser compreendidos, de modo geral, como situações associadas à perda de bem-estar dos indivíduos (Pintelon et al., 2013).

³ Trata-se do conceito de entrada da abordagem sistêmica cuja tese diz respeito à ideia de que cada elemento compreende um conjunto de outros elementos em interação, organizados para uma finalidade. Outros conceitos da abordagem incluem as fronteiras, ambiente (interno e externo), output (saída) e feedback (retroalimentação) (Carmo, 2011).

⁴ A segunda modernidade compreende o período histórico em que ascendeu um novo conjunto de instituições e valores produto da radicalização do desenvolvimento tecnológico, político, econômico, social do capitalismo industrial (Beck et al., 2003).

povos indígenas, os quais historicamente subjugados nos planos político, econômico e cultural, tradicionalmente expunham processos de exclusão social e discriminação. Eles respondem, por exemplo, por 15% dos indivíduos extremamente pobres no mundo, e por uma expectativa de vida de até 20 anos a menos em comparação aos não indígenas (The World Bank, 2020). Apesar do progressivo reconhecimento de direitos e provisão de serviços de bem-estar, assistidos principalmente a partir de 1970 (Dixon & Scheurell, 2002), a persistência dos baixos índices socioeconômicos associados a esses povos são razões da sua relevância para a Política Social.

A Política Social vê-se confrontada, também, por problemas que fogem ao seu domínio tradicional, a exemplo dos problemas ambientais, como as mudanças climáticas, considerados um dos temas mais relevantes da atualidade, diante dos riscos a eles associados, tidos como incertos, complexos, globais, persistentes e que representam ameaças à promoção do bem-estar social presente e futuro (Chichilnisky & Heal, 1993).

A inclusão do meio ambiente no domínio da Política Social acompanhou a reorientação ocorrida, a partir da segunda metade do século XX, nas ciências, política e sociedade sobre a relação do homem com o meio natural, de uma visão estritamente antropocêntrica, associada ao Paradigma do Excepcionalismo Humano (HEP, em inglês), àquela que, embora antropocêntrica, reconhece a interdependência dos sistemas socioecológicos, denominada Novo Paradigma Ecológico (NEP, em inglês) (Catton & Dunlap, 1978) (ver Quadro 1).

Diversos são os aspetos que justificam o tratamento dos problemas ambientais e das políticas de ambiente no domínio da Política Social, dentre os quais a influência dos processos de gestão do ambiente e dos problemas ambientais na produção e distribuição de bens e riquezas ensejados na promoção de bem-estar (Fitzpatrick, 1998). Nesse sentido, o trabalho de Gough et al. (2008) evidencia, por exemplo, a influência ao nível das políticas sociais dos efeitos diretos e indiretos das mudanças climáticas.

Outro aspeto de relevância para a Política Social diz respeito às repercussões do meio ambiente à saúde e à qualidade de vida da população, e a evidência de que os grupos sociais vulneráveis são os mais afetados pelos efeitos dos problemas ambientais (Cahill, 2001). A realidade que afeta os grupos de baixa renda e as minorias, como os povos indígenas, devido às disparidades de poder, fundamenta o quadro analítico de justiça ambiental, conceito que faz alusão à distribuição igualitária dos recursos e dos benefícios do desenvolvimento, e,

também, dos danos ambientais decorrentes das atividades produtivas (Pedersen, 2010).

Quadro 1

Premissas do HEP e NEP

Paradigma do Excepcionalismo Humano (HEP)	Novo Paradigma Ecológico (NEP)
1. Os homens têm uma herança cultural acumulada à (e distinta da) herança genética e, portanto, são muito diferentes das outras espécies animais.	Embora possuam características excepcionais (cultura, tecnologia, etc.), os homens encontram-se no meio de muitas outras espécies do planeta, todas elas envolvidas no ecossistema global de forma interdependente.
2. Os factores sociais e culturais (incluindo a tecnologia) são os grandes determinantes das acções humanas.	As acções humanas são influenciadas pelos factores sociais e culturais e, também, por intrincadas relações de causa-efeito e de feedback na natureza. Por isso, as acções humanas voluntárias têm muitas consequências impremeditadas.
3. Os ambientes sociais e culturais são, por excelência, o contexto das acções humanas, sendo o ambiente biofísico muito pouco relevante.	Os homens vivem e são dependentes de um ambiente biofísico limitado, que provoca fortes constrangimentos físicos e biológicos nas acções humanas.
4. A cultura é cumulativa; portanto, o progresso tecnológico e social não tem limites, encontrando-se sempre uma solução para os problemas sociais.	Apesar de, aparentemente, a criatividade humana e as suas potencialidades extrapolarem os limites da capacidade de carga do planeta, as leis ecológicas devem ser contempladas.

Fonte: Catton e Dunlap (1980, como citado em Schmidt, 1999).

Os problemas sociais e a Política Social também influenciam os esforços das políticas de ambiente de proteger o meio e conter as influências negativas das atividades produtivas, a exemplo dos efeitos adversos sobre o meio ambiente da interação de grupos em situações de pobreza, e derivados do crescimento econômico quantitativo que financia os Estados para lidar com os problemas sociais (Wallimann, 2013).

Embora os exemplos apresentados não esgotem as possibilidades de interinfluência, eles evidenciam os benefícios do tratamento integrado dos dois campos com vistas à consecução de seus objetivos políticos, tendo a sustentabilidade como foco (Wallimann, 2013). Os problemas ambientais, assim como os problemas econômicos e sociais, são tratados no âmbito do quadro teórico do desenvolvimento, que em sua concepção moderna pode ser compreendido como um processo de mudança socioeconômica (Lélé, 1991) ou, ainda, como uma intervenção organizada em assuntos coletivos orientada à melhoria (Pieterse, 2010), e, em específico, no conceito/paradigma do desenvolvimento sustentável, que orienta as políticas públicas, inclusive as políticas de ambiente, conforme debatido a seguir.

2. O Desenvolvimento Sustentável: Conceitos e Perspetivas

Os grupos vulneráveis e minorias, como os povos indígenas, são particularmente sensíveis aos efeitos adversos das atividades produtivas devido às disparidades de poder político, mas também aos seus modos de vida tradicionais, razões da importância das questões ambientais para a Política Social. Nesse sentido, esta secção visa entender como os problemas ambientais são compreendidos, e, também, tratados no campo político, diante da consciência adquirida sobre a interdependência dos sistemas socioambientais, consubstanciada no conceito de desenvolvimento sustentável.

A sustentabilidade é um conceito multidimensional que, no âmbito dos sistemas socioecológicos, pode ser compreendida como a capacidade de manutenção das condições ecológicas necessárias à garantia do bem-estar das gerações presente e futura (Goodland, 1995). A trajetória da adjetivação da sustentabilidade no discurso do desenvolvimento tem suas origens recentes associadas à percepção pública de uma crise ambiental global e finitude de recursos naturais a partir da segunda metade do século XX (McCormick, 1989/1992).

A partir desse período, os problemas ambientais foram progressivamente compreendidos como produto do modelo de desenvolvimento inaugurado pelo advento da modernidade⁵, fundamentado pela concepção dicotômica da relação homem e natureza, e pela noção de desenvolvimento como crescimento econômico e produção e consumo de bens materiais das primeiras sociedades modernas (Giddens, 1990/1991). Estruturado pelo capitalismo, industrialismo e urbanização (Beck et al., 2003; Giddens, 1990/1991), o modelo de desenvolvimento ocidental propiciou uma alteração substancial no meio natural que está na origem dos problemas ambientais evidenciados, posteriormente, como as mudanças químicas da atmosfera e climáticas, a poluição e a homogeneização do tecido biótico do planeta (Costanza et al., 2007).

Nesse contexto, influenciados pela validação científica, pelo veículo do ambientalismo moderno e pela existência de públicos receptores sensibilizados, os problemas ambientais adquiriram status de problemas sociais (Carvalho, 2007), que demandaram respostas dos sistemas políticos, a exemplo da instrumentalização de políticas de ambiente nacionais, além de um amplo debate que, progressivamente, propiciou a elaboração do conceito/paradigma

⁵ Conjunto de instituições, valores e pensamentos que emergiu na Europa, a partir do século XVII, substituindo radicalmente a ordem social tradicional (Giddens, 1990).

do desenvolvimento sustentável.

Visando dar respostas às questões como o desenvolvimento humano e aos problemas ambientais, o desenvolvimento sustentável foi popularizado pelo Relatório Brundtland como aquele que “satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades” (World Commission on Environment and Development [WCED], 1987, p. 16).

A partir da definição exarada pelo Relatório Brundtland, o desenvolvimento sustentável explicita a noção de justiça social como elemento central no desenvolvimento, através da expressão da satisfação de necessidades humanas. Também, incorpora a noção de equidade intergeracional ao expressar restrições presentes com vistas à garantia das necessidades das gerações futuras, demonstrando uma mudança ética ensejada que, segundo Cavallo (2018), incide sobre a noção de bem-estar, de uma visão centrada no consumo a outra orientada por princípios como harmonia com o meio natural e solidariedade, esta que tem correspondências evidentes com as formas de pensar e viver dos povos indígenas.

De acordo com Lélé (1991), o desenvolvimento sustentável atrela aos objetivos tradicionais⁶ do desenvolvimento, a persecução da sustentabilidade ambiental, entendida como a manutenção das condições ecológicas que dão suporte ao bem-estar das gerações presente e futura ou, para os economistas, a manutenção do capital natural⁷. Devido à compreensão adquirida sobre a interdependência dos sistemas socioecológicos, comumente aceito é o modelo que interrelaciona três dimensões, ou pilares, de sustentabilidade - ambiental, social e econômica- para consecução do desenvolvimento sustentável, que associa à persecução da sustentabilidade ambiental, o alcance de certas condições econômicas e sociais que a favoreçam (Lélé, 1991).

A sustentabilidade econômica supõe, dentre outros, o aumento da eficiência de produção com economia dos recursos naturais através de inovação tecnológica e, embora se reconheça uma falta de clareza conceitual, a sustentabilidade social, conceito central para a Política Social, envolve a promoção e manutenção de sociedades coesas e saudáveis através

⁶ De acordo com Lélé (1991) os objetivos tradicionais do desenvolvimento são a provisão de necessidades essenciais aos indivíduos e o aumento da produtividade dos recursos naturais, econômicos e sociais.

⁷ Segundo Barbier (2016), o capital natural consiste nos ecossistemas, isto é, nos seus componentes e funcionamento, que proporcionam bens e serviços para economia, incluindo as terras, florestas, minerais e outros recursos naturais.

da satisfação de necessidades e compartilhamento de valores, relacionando-se, portanto, à justiça social (Lelé, 1991).

Ao envolver a perseguição da igualdade, uma das dimensões de justiça ensejada pelo desenvolvimento sustentável corresponde à justiça ambiental que, conforme referido, associa-se à noção de distribuição igualitária dos danos, mas também, dos benefícios das atividades produtivas (WCDE, 1987). Desta maneira, a justiça ambiental representa um conceito importante para a operacionalização de políticas públicas orientadas ao desenvolvimento sustentável, inclusive no âmbito dos instrumentos de execução da política de ambiente, como o licenciamento ambiental.

Dito isso, ressalta-se a abordagem economicista do desenvolvimento sustentável, apresentada a partir da análise de “*stock total de capital*” ($\text{Stock total} = K_n + K_m + K_h$), composto pelos capital natural (K_n), capital material⁸ (K_r) e capital humano⁹ (K_h) (Costa et al., 2019; Dias, 2017; Dias & Seixas, 2018; Dias et al., 2020), que pode ser entendido como as oportunidades do sistema econômico para a promoção do bem-estar (Barbier, 2016). É sabido que a literatura diverge quanto às condições para o alcance do desenvolvimento sustentável, a partir das visões de sustentabilidade fraca e sustentabilidade forte (ver Quadro 2), a saber: (i) a sustentabilidade forte que o condiciona à manutenção do stock de K_n , tendo em vista a compreensão de que, em determinadas condições críticas, o capital natural não pode ser substituído; e (ii) a sustentabilidade fraca que o condiciona à manutenção do stock total de capital, podendo o capital natural ser substituído por outros capitais (Costa et al., 2019; Dias, 2017; Dias & Seixas, 2018; Dias et al., 2020; Pellenc & Ballet, 2015).

Tendo em vista que a manutenção de capital natural requerido pela sustentabilidade forte relaciona-se às possíveis restrições na produção de bens e serviços para a promoção de bem-estar, e, por outro lado, diante da natureza imprevisível e, muitas vezes, irreversível dos riscos ambientais (Chichilnisky & Heal, 1993), conflitos e *trade-offs* são verificados na consecução do desenvolvimento sustentável (Dias, 2017; Dias & Seixas, 2018; Dias et al., 2020). Tais conflitos de escolhas são particularmente verificados na execução das políticas de ambiente, tendo em vista que a opção pela viabilidade de atividades modificadoras do meio

⁸ O capital material são os bens reproduzíveis, tais como estradas, maquinarias e edifícios (Barbier, 2016).

⁹ O capital humano engloba as competências, educação, formação e saúde incorporadas na força de trabalho (Barbier, 2016).

se traduz em ônus socioambiental para determinada região e grupos sociais, por exemplo.

Quadro 2

Características da sustentabilidade forte e fraca

	Sustentabilidade forte	Sustentabilidade fraca
Ideias-chave	A substituíbilidade do capital natural por outros tipos de capital é severamente limitada.	O capital natural e os outros tipos de capitais são perfeitamente substituíveis.
Consequências	Certas ações humanas podem acarretar em consequências irreversíveis.	Inovação tecnológica e compensação monetária pela degradação ambiental.
Problemas de sustentabilidade	Conservar os estoques insubstituíveis de capital natural crítico em prol das gerações futuras.	O valor do <i>stock</i> total de capital deve ser mantido ou idealmente aumentado para a geração futura.
Conceito-chave	Capital natural crítico.	Alocação ótima de recursos escassos.
Definição de limites e normas ambientais	Conhecimento científico como recurso para a deliberação pública (racionalidade processual).	Abordagem técnico-científica para determinar limites e normas (racionalidade instrumental).

Fonte: Mancebo (2013, como citado em Pellenc & Ballet, 2015, p. 3).

Também, verifica-se a necessidade de novos arranjos políticos para lidar com os dilemas a incertezas da modernidade, debate central no conceito de governança, considerado o quarto pilar do desenvolvimento sustentável (Seixas, 2014), cujo conceito incorpora a estrutura politico-institucional de tomada de decisão e os arranjos de interlocução do Estado com os diversos grupos da sociedade no âmbito da operacionalização das políticas públicas (Moura & Bezerra, 2016).

Atualmente, o desenvolvimento sustentável pode ser compreendido como uma ação global coordenada nas áreas social, econômica, ambiental e de governança que deve primar pela sustentabilidade forte¹⁰ (Shi et al., 2019). Capitaneada pelo sistema das Nações Unidas, a mais recente iniciativa global para o desenvolvimento sustentável, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável– ODS¹¹ (United Nations [UN], 2015), incluiu objetivos e metas

¹⁰ A orientação à sustentabilidade forte é corroborada pela estimativa de que quatro dos nove limites planetários ou fronteiras ecológicas, foram ultrapassados, ameaçando a estabilidade do sistema terrestre. A evidência da influência humana como principal motor da transformação ambiental assistida tem levando à proposição de entrada numa nova época geológica, o Antropoceno, sucessora do Holoceno, que propiciou o desenvolvimento das sociedades em condições ambientais relativamente estáveis (Dias, 2017; Rockström et al., 2009; Seixas, 2014).

¹¹ Elaborados após a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20, realizada em 2012 no Rio de Janeiro, cujas premissas estão expostas no documento do evento, denominado “The Future We Want” (United Nations Conference on Sustainable Development [UNCSD], 2012).

tradicionais dos campos da Política Social, como a erradicação da fome e a promoção de justiça social, e do âmbito do meio ambiente, a exemplo da necessidade de mobilização de recursos para a proteção do meio e uso eficiente dos recursos, além da fomentação do desenvolvimento tecnológico e científico na área, e produção de informações com vistas à divulgação (UN, 2015).

Destacam-se, ainda, no âmbito do pilar de governança, os objetivos de construção de instituições eficazes e fortalecimento dos meios de operacionalização do desenvolvimento sustentável, da coordenação, coerência e consideração da dimensão ambiental nos diversos setores de políticas públicas, e da participação social no processo decisório baseada na livre informação e consentimento (UN, 2015).

Dito isso, ressalta-se que a operacionalização do desenvolvimento sustentável alinha-se a outro processo em vigor na estrutura política institucional, principalmente nos países da União Europeia, desde a década de 1990, isto é, a modernização ecológica (Dias, 2017). Compreendida como uma teoria social ou programa político, os pressupostos da modernização ecológica incluem a compreensão positiva da integração ecológica à ordem econômica capitalista atual, através de modernização, reformas políticas, institucionais e econômicas, e pela institucionalização de uma racionalidade ecológica no âmbito das políticas de ambiente (Dias et al., 2020).

Como um programa político, as diretrizes da modernização ecológica incluem o fomento às mudanças nos padrões de produção, através de inovação tecnológica, e de consumo, a ênfase nos processos de compensação por danos ambientais, e o fortalecimento da participação social no processo decisório. Cabe notar que o quadro analítico da modernização ecológica encontra-se, no que tange o tratamento dos problemas ambientais, também, polarizado nas visões “fraca” e “forte”, sendo no primeiro caso enfatizado nos termos das inovações tecnológicas e dos processos de decisão tecnocráticos, e, na visão forte, das mudanças nos padrões de consumo e produção e da promoção de formas mais democráticas nos processos tomada de decisão (Dias, 2017; Dias et al., 2020).

Considerando a sua finalidade essencial de proteção do meio, as políticas de ambiente devem orientar-se pela primado da natureza ou no sentido de modernização? Trata-se de questão a ser respondida com vistas a embasar uma posterior reflexão sobre implicações políticas e sobre um quadro normativo na área do ambiente.

3. Panorama Geral da Política de Ambiente Brasileira

Tendo como base o quadro teórico e conceitual apresentado, a próxima subsecção visa compreender a política de ambiente brasileira, os princípios acatados, fundamentos, objetivos e instrumentos, que orientam a sua atuação, e particularmente o instrumento de licenciamento ambiental.

3.1 A Política de Ambiente Brasileira: Fundamentos e Conceitos

Diante da posição histórica pouco favorável à proteção do meio ambiente, entendida como um obstáculo ao seu desenvolvimento econômico, a alteração do quadro legal e institucional da área do ambiente no Brasil, acompanhou o processo global de conscientização dos problemas ambientais e demanda por respostas dos sistemas políticos (Drummond & Barros-Plataiu, 2006).

Os avanços assistidos, a partir do contexto histórico de redemocratização¹² do Estado brasileiro, compreenderam a edição da Lei n.º 6.938¹³ (1981), que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, e a destinação de um capítulo e outras referências ao meio ambiente na Constituição Federal de 1988. Dentre os aspetos mais relevantes do texto constitucional, ressalta-se a inclusão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no rol de direitos fundamentais (Milaré, 1998), a saber:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Constituição Federal, 1988, art. 225º).

Embora não haja menção nos tratados universais de direitos humanos, reconhece-se que o exercício de direitos como à vida, à saúde, à alimentação, e à moradia associa-se à existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que tem suscitado a sua entrada progressiva na agenda do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Observa-se, contudo, a tendência dos sistemas jurídicos nacionais e regionais ao reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, estabelecendo deveres

¹² Diz respeito ao período de restauração da democracia e do Estado de direito após a ditadura militar (1964-1985) no Brasil.

¹³ A referida lei instituiu, também, o Sistema Nacional do Meio Ambiente, uma complexa estrutura de gestão do ambiente integrada e compartilhada entre entidades e órgãos da União, estados e do Distrito Federal, além dos municípios, em conformidade com a estrutura federalista em três níveis do Estado brasileiro (Constituição Federal, 1988; Lei n.º 6.938, 1981).

aos Estados, e direitos e obrigações à sociedade civil no âmbito da proteção do meio ambiente (Boyle, 2012).

Tendo como fundamento¹⁴ o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o legislador brasileiro instituiu o objetivo geral da política de ambiente de “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (Lei n.º 6.938, 1981, art. 2º) e, também, objetivos específicos (ver Quadro 3).

Quadro 3

Síntese dos objetivos específicos da política de ambiente brasileira

Objetivos específicos
1. Compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e equilíbrio ecológico;
2. Definir áreas prioritárias de ação;
3. Estabelecer critérios e padrões de qualidade ambiental e normas para o manejo dos recursos;
4. Desenvolver pesquisas e tecnologias ambientais;
5. Divulgar tecnologias de manejo e informações de dados ambientais;
6. Formar uma consciência pública voltada para a preservação do meio ambiente;
7. Preservar e restaurar os recursos ambientais para utilização racional e disponibilidade permanente; e
8. Impor ao poluidor a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, a contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Fonte: Lei n.º 6.938 (1981).

Dito isso, ressalta-se que a recuperação, proteção e gestão do meio ambiente, no Brasil, envolve ações do poder público em vários subsistemas que compõem o sistema da política de ambiente, a saber: (i) operacionalização da política (ii) produção e divulgação de dados e pesquisas ambientais e promoção de educação ambiental; (iii) ordenamento territorial; (iv) controle da qualidade ambiental; (v) gestão florestal; (vi) proteção da biodiversidade e do patrimônio genético; e (vii) controle do transporte de substâncias perigosas (Lei Complementar n.º 140, 2011; Moura, 2016a).

Dentre os subsistemas, destaca-se, para a pesquisa, o controle da qualidade ambiental, em específico o controle de atividades e empreendimentos potencial ou efetivamente

¹⁴ A política de ambiente brasileira é fundamentada, também, pela competência comum da União, estados e Distrito Federal, além dos municípios, de proteção ao meio ambiente, do combate à poluição e da preservação das florestas, fauna e flora (Constituição Federal, 1988, art. 23º).

causadores de impactos socioambientais, o qual é fundamentado pelos princípios do direito ambiental de prevenção¹⁵ e de precaução¹⁶, compreendidos, de modo geral, como a ação cuidadosa do Estado nos processos decisórios diante da natureza geralmente irreparável do dano ambiental (Milaré, 1998).

Tendo em conta que o controle das atividades pode não evitar o dano ambiental, ressalta-se o acolhimento do princípio do poluidor-pagador (Lei n.º 6.938, 1981), que se baseia na teoria da internalização dos custos sociais acompanhantes da produção pelos agentes econômicos (Milaré, 1998), tratando-se da imposição ao poluidor de recuperar e indenizar os danos causados. Esse princípio rege, por exemplo, os processos de mitigação e compensação associados ao licenciamento ambiental.

Com vistas à efetivação de direitos e consecução de objetivos e ações, a política de ambiente brasileira instituiu um rol significativo de instrumentos ambientais de tipologias diversas (ver Quadro 4), a saber: (i) econômicos¹⁷, tais quais as taxas ambientais, reembolsos e subsídios; (ii) de informação, como os dados, os estudos e os diagnósticos ambientais; e (iii) de comando e controle¹⁸, como o zoneamento ambiental, o licenciamento ambiental e as punições por crimes ambientais (Moura, 2016b).

No âmbito da governança, e em específico no que diz respeito à participação da sociedade civil¹⁹ no processo de gestão do ambiente, identificou-se, no Brasil, instrumentos na (i) esfera normativa, como as vagas nos órgãos colegiados²⁰, (ii) diretos, como as audições públicas, e (iii) na esfera judiciária, como as ações civis públicas (Queiroz & Miller, 2018).

Desta maneira, o panorama da política elaborado evidencia um alinhamento aos

¹⁵ O princípio da prevenção supõe que ao se conhecerem os resultados da atividade humana, ações antecipadas são necessárias com vistas à redução ou eliminação do dano ambiental (Sands, 1994).

¹⁶ O princípio da precaução, por sua vez, supõe que ao não se conhecerem os resultados da atividade humana, a existência de *ameaças* de danos graves ou irreversíveis ao meio ambiente exigem o controle rigoroso ou mesmo proibição da atividade causadora (Sands, 1994).

¹⁷ Os instrumentos econômicos direcionam o comportamento em relação ao meio ambiente através de custos ou benefícios associados às alternativas de ações (Moura, 2016b).

¹⁸ Visam limitar as ações gerais e orientar o comportamento em torno do uso dos recursos naturais a partir de normas, padrões, leis e, quando aplicáveis, punições (Moura, 2016b).

¹⁹ Embora presentes outros instrumentos, o principal canal de participação dos cidadãos e de gestão de conflitos na área do ambiente são as audições públicas (audiências públicas, no Brasil) as quais, fundamentadas pelo princípio de publicidade, visam expor os conteúdos de projetos, dirimir dúvidas e ouvir as manifestações da sociedade civil (Coletti, 2012; Resolução n.º 9, 1987).

²⁰ No que concerne as instâncias colegiadas, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente– Conama, a despeito do seu caráter eminentemente governamental, há a previsão de participação de entidades da sociedade civil organizada (Coletti, 2012).

conceitos e perspectivas do desenvolvimento sustentável, conforme se decorre, por exemplo, da análise do objetivo específico de preservar e restaurar os recursos ambientais com vistas à sua disponibilidade permanente (Lei n.º 6.938, 1981, art. 4º, inc. VII).

Quadro 4

Instrumentos da política de ambiente brasileira

Instrumentos
Licenciamento ambiental; Zoneamento ambiental; Padrões de qualidade ambiental; Avaliação de Impacto Ambiental; Criação de espaços territoriais especialmente protegidos; Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente; Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; Relatório de Qualidade do Meio Ambiente; Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras dos Recursos Ambientais; Penalidades disciplinares ou compensatórias por danos ambientais; Prestação de informações pelo Poder Público sobre o meio ambiente Incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental

Fonte: Lei n.º 6.938 (1981).

Em verdade, ao afirmar o objetivo geral de compatibilizar a sustentabilidade ambiental com o desenvolvimento socioeconômico do país, evidencia-se, mesmo antes da popularização do conceito, a orientação, ao menos no plano formal, ao desenvolvimento sustentável. Cabe destacar, por outro lado, a prioridade dada ao desenvolvimento socioeconômico frente à dignidade da vida humana, que reflete o menor grau de importância dada pelo Estado brasileiro às questões socioambientais no início da década de 1980 (Drummond & Barros-Plataiu, 2006).

Também, destacam-se os pressupostos do quadro teórico da modernização ecológica na política de ambiente, conforme expressão da racionalização do uso dos recursos ambientais e do incentivo às pesquisas e tecnologias ambientais (Drummond & Barros-Plataiu, 2006; Lei n.º 6.938, 1981). De fato, a própria instrumentalização da política de ambiente brasileira, com o acolhimento de princípios do direito ambiental e instituição de objetivos e de um rol significativo de instrumentos, como o licenciamento ambiental, evidenciam um processo de modernização no tratamento das questões ambientais.

A despeito dos avanços observados, persistem graves problemas ambientais, no

Brasil, a exemplo da liderança mundial nos níveis de desmatamento nos últimos dez anos (Food and Agriculture Organization of United Nations [FAO], 2020). A realidade dos problemas e a responsabilidade do país na proteção do ambiente, tendo em vista possuir considerável fonte de riqueza natural do planeta, revelam a necessidade de um breve debate sobre alguns dos principais desafios da política.

Embora disponíveis um rol significativo de instrumentos de gestão, um primeiro desafio identificado diz respeito aos seus diferentes estágios de regulamentação (Moura, 2016b). A anomia é evidenciada, por exemplo, em relação ao instrumento do licenciamento ambiental, que não consta com lei federal regulamentar, mas normas infralegais como a Resolução n.º 1 (1986) e a Resolução n.º 237 (1997), e, também, em relação à dimensão estratégica da Avaliação de Impacto Ambiental, isto é, a Avaliação Ambiental Estratégica (Sánchez, 2017).

A Avaliação de Impacto Ambiental trata-se de um conjunto de instrumentos analíticos que visa antecipar as consequências socioambientais de políticas, planos, programas, projetos utilizadores dos recursos naturais, a qual se encontra regulamentada apenas no âmbito do licenciamento ambiental por meio da Resolução n.º 01 (1986). A Avaliação Ambiental Estratégica, contudo, tem aplicações mais amplas, que dialogam com a esfera de planejamento, sendo compreendida como (i) um instrumento analítico de auxílio à tomada de decisão estratégica, que visa identificar e prevenir os impactos socioambientais de políticas, planos e programas, e, ainda, (ii) um instrumento que visa influenciar políticas, planos e programas inserindo questões de sustentabilidade ambiental nos seus escopos (Sánchez, 2017).

Os efeitos dessas lacunas normativas incluem as regulamentações não uniformes dos entes federativos brasileiros, que dão margens à conflitos com as normas federais vigentes, casos de graves implicações socioambientais, insegurança jurídica (Coletti, 2012) e o subaproveitamento dos instrumentos de gestão ambiental, principalmente aqueles que dialogam com a esfera do planejamento (Sánchez, 2017).

Diferentemente da realidade dos instrumentos de planejamento, observa-se a consolidação do licenciamento ambiental como instrumento de gestão ambiental no Brasil (Moura & Bezerra, 2016; Sánchez, 2017). Embora a conciliação de interesses conflitantes seja uma das finalidades do licenciamento (Sánchez, 2017), o procedimento tem sido marcado

por excessivos conflitos e processos de judicialização, razões das constantes críticas direcionadas, como as de carácter político-institucionais.

Além de aspetos políticos, institucionais e legais, outras críticas comuns tratam da suposta imposição de medidas de mitigação e compensação aos responsáveis desassociadas dos impactos dos empreendimentos (Hofmann, 2015), e do uso figurativo dos instrumentos de governança social. Reconhece-se, contudo, que os desafios destacados representam apenas parcialmente os problemas de gestão ambiental que influenciam a persecução de um desenvolvimento sustentável com carácter de sustentabilidade forte, no Brasil.

Diante da centralidade do instrumento de licenciamento ambiental na política de ambiente brasileira, a próxima secção trata de apresentar o seu funcionamento e lógica dentro do quadro teórico conceitual destacado.

3.2 O Licenciamento Ambiental na Política de Ambiente Brasileira

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo de competência dos órgãos ambientais do Sistema Nacional do Meio Ambiente, que envolve a participação de órgão intervenientes, isto é, entidades públicas cujas competências são acionadas no processo, dentre elas, a Funai quando empreendimentos e atividades potencial ou efetivamente impactam povos e terras indígenas.

Concebido a ser realizado em etapas sucessivas (ver Figura 1), sua finalidade principal trata da tomada de decisão sobre a viabilidade do planeamento, instalação e operação de empreendimentos, que se traduz em licenças emitidas pelos órgãos ambientais em cada uma das fases, a saber: (i) Licença Prévia (fase de planeamento), caso opte-se pela viabilidade de localização/ambiental do empreendimento; (ii) Licença de Instalação (fase de instalação), caso atendidas as condicionantes e medidas exigidas na fase anterior; e (iii) Licença de Operação (fase de operação), caso atendidas as condicionantes e medidas exigidas na fase anterior (Resolução n.º 237, 1997).

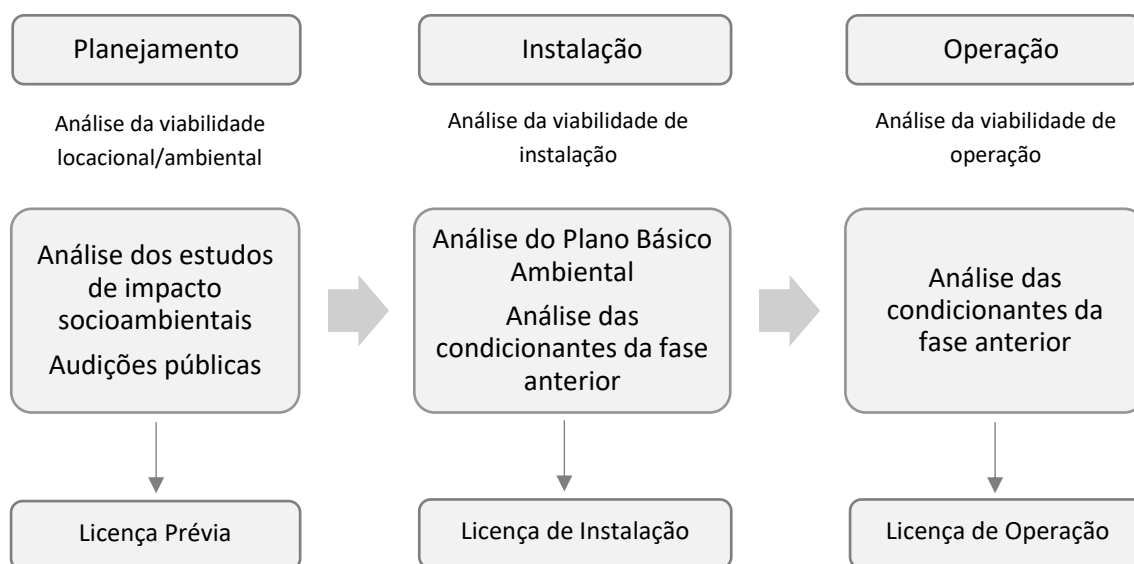
O processo decisório realizado no licenciamento ambiental é vinculado à referida Avaliação de Impacto Ambiental, que inclui a análise dos estudos de impacto ambiental, como os Estudo de Impacto Ambiental–EIA e o Relatório de Impacto Ambiental–RIMA²¹, exigidos na fase de planeamento de empreendimentos e atividades considerados efetiva ou

²¹ O RIMA contém as informações do EIA em forma resumida e em linguagem acessível e objetiva.

potencialmente causadores de *significativa* degradação do meio ambiente (Resolução n.º 237, 1997). Elaborado por equipe técnica, o EIA deve conter o diagnóstico dos meios físico, biótico e social da área de influência de empreendimentos, e, também, identificação, caracterização²² e análise dos seus impactos, estes definidos como as alterações físicas, químicas e biológicas promovidas por atividades humanas que afetem “(i) a saúde, a segurança e o bem-estar da população; (ii) as atividades sociais e econômicas; (iii) a biota; (iv) as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e (v) a qualidade dos recursos ambientais” (Resolução n.º 1, 1986, art.1º).

Figura 1

Fluxograma simplificado do licenciamento ambiental no Brasil



Fonte: Resolução n.º 237 (1997).

Os estudos devem indicar, ainda, medidas mitigadoras, isto é, que visem atenuar a magnitude ou importância dos impactos adversos, e medidas de controle (Resolução n.º 1, 1986), as quais são detalhadas²³ em fase posterior do processo. Os processos de compensação, entendidos como aqueles que visam a substituição de ambientes ou recursos

²² Alguns dos atributos comuns na caracterização dos impactos previstos no quadro normativo ambiental brasileiro são: (i) grau de magnitude e importância; (ii) reversibilidade (reversível ou irreversível); (iii) propriedades cumulativas e sinérgicas; (iv) natureza (benéfico ou adverso); (v) fase de ocorrência (planejamento, implantação ou operação); (vi) incidência (direto ou indireto); (vii) temporalidade (manifestação a curto, médio ou longo prazo); (viii) abrangência (local ou regional); e (ix) duração (temporários ou permanentes) (Resolução n.º 1, 1986).

²³ Cabe ressaltar que as referidas medidas são detalhadas, compondo o Plano Básico Ambiental– PBA, na etapa que antecede a emissão da Licença de Instalação, sendo o documento de referência para a análise do órgão ambiental nesta fase.

perdidos por outros equivalentes (Sánchez, 2013), são previstos no quadro normativo ambiental brasileiro através de apoio financeiro dos responsáveis pelos empreendimentos à criação de espaços especialmente protegidos, conforme disposto na Lei n.º 9.985 (2000) (Costa et al., 2019).

Como etapa do processo analítico de viabilidade de empreendimentos, há a previsão de participação social, com destaque para as audições públicas²⁴, realizadas antes do parecer sobre a Licença Prévia de empreendimentos, onde, dentre outros, são expostas informações e disponibilizado o RIMA (Resolução n.º 9, 1987).

Feita essa aproximação, evidencia-se a orientação do licenciamento ambiental, à semelhança do quadro geral da política de ambiente, à perspectiva de modernização, conforme o reconhecimento do seu carácter conciliador (Sánchez, 2017), e pela afirmação da lógica de mitigação, controle e compensação aos danos causados. Exemplo da lógica modernizante do licenciamento ambiental, no Brasil, é a solicitação normativa de três alternativas locais com vistas à escolha daquela que cause menos impactos socioambientais (Resolução n.º 1, 1986, art. 5º).

A orientação à modernização da política de ambiente brasileira, e em específico, do licenciamento, evidencia o carácter crítico do debate sobre a sustentabilidade forte, o primado da natureza e a justiça ambiental como justiça social, considerando dimensões específicas do modo de vida tradicional dos povos indígenas. Desta maneira, faz-se necessário compreender, em linhas gerais, as suas formas de pensar e viver, e o tratamento político diferenciado direccionado a esses grupos.

²⁴ As audições públicas (denominadas audiências públicas, no Brasil) são realizadas quando o órgão ambiental julgar necessário, e obrigatórias quando solicitadas por entidades da sociedade civil, pelo Ministério Público ou por mais de 50 cidadãos (Resolução n.º 9, 1987, art. 2º).

4. Os Povos Indígenas, Direitos e Política

Os indígenas são indivíduos reconhecidos pelas suas comunidades, as quais, segundo Eduardo Viveiro de Castro (2006), estruturam-se pelas relações de parentesco e vizinhança, definidas por afinidade, parentesco religioso, filiação e, principalmente, pelos vínculos interpessoais que regem a própria comunidade.

Embora diversos culturalmente, características comuns aos povos indígenas no mundo incluem: (i) descendência das populações habitantes dos territórios nos períodos de conquistas ou colonizações estrangeiras; (ii) organização sociopolítica e cultural marcadamente diferenciada das sociedades envolvidas; (iii) afinidade às terras e territórios; e (iv) autodeclaração indígena (Patrinos & Skoufias, 2007). No Brasil, a variedade étnica e cultural, tanto entre os grupos como em relação à sociedade envolvente, é sugerida pelos dados do último censo demográfico, em que foram identificados 817 mil indígenas autodeclarados, 305 etnias e 274 línguas indígenas faladas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2012).

Refletindo o panorama mundial, os povos indígenas brasileiros experienciam desvantagens socioeconômicas em relação aos demais setores da sociedade, a exemplo da taxa de analfabetismo total de indivíduos de 15 anos ou mais que, em 2010, correspondia a 23,3% em comparação à taxa de 9,6% da população não indígena. No quesito rendimento²⁵, 83% de indígenas com 10 anos ou mais, no mesmo período, recebiam até um salário mínimo, e, dentre eles, 52,9% não possuíam rendimentos (IBGE, 2012).

Os dados apresentados corroboram o entendimento de que os povos indígenas são um dos grupos mais vulneráveis à extrema pobreza e à exclusão social (Patrinos & Skoufias, 2007). Os povos indígenas são, também, particularmente vulneráveis aos efeitos danosos do modelo de desenvolvimento ocidental, considerando dimensões do seu modo de vida tradicional, como a relação que estabelecem com suas terras, territórios e recursos. Em 2010, o censo identificou o montante de 505 terras indígenas reconhecidas²⁶ no Brasil, a maioria

²⁵ Provenientes de trabalho em: (i) atividades econômicas remuneradas ou não; (ii) atividades destinadas ao próprio consumo, como agricultura, pesca e caça; e (iii) outras fontes (IBGE, 2012).

²⁶ As terras indígenas, no Brasil, são demarcadas por processo administrativo específico ou adquiridas por doação ou nos termos da legislação civil (Funai, s.d.). O montante identificado, em 2010, corresponde às terras indígenas em estágios avançados do processo administrativo declaratório, além de terras adquiridas (IBGE, 2012). Desta maneira, reconhece-se que o valor não representa a totalidade de terras reivindicadas pelos povos indígenas.

na Amazônia Legal²⁷ (IBGE, 2012).

Embora não generalizáveis e dinâmicas, as culturas indígenas são tradicionalmente pautadas por visões de mundo holísticas, a partir das quais o meio natural é compreendido como parte integrante de um sistema que interconecta seres humanos e não humanos em interação e dependência. Para as culturas indígenas o meio natural também é promotor de saúde, bem-estar, sobrevivência e sustento (Gratani et al., 2016). O sistema de valores e conhecimentos tradicionais, assim, estruturam práticas consideradas mais harmoniosas com o meio natural, pautadas pelos ciclos naturais (Pimenta, 2003), como corrobora o fato de que os grupos são grandes responsáveis pela manutenção de estoques florestais ou desmatamento evitado no Brasil (Valle, 2010).

Feita essa aproximação, ressalta-se que a situação de vulnerabilidade e as particularidades do modo de vida dos povos indígenas fundamentam um quadro de proteção de direitos humanos, que inclui a Convenção n.º 169 sobre Povos Indígenas e Tribais²⁸ (1989) e a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas– DSDPI ²⁹(2007), orientador da atuação dos Estados nacionais no tratamento de assuntos relacionados aos povos indígenas, inclusive no que tange à operacionalização das políticas públicas.

4.1 Os Direitos dos Povos Indígenas e a Política Indigenista Brasileira

Tendo como base os referidos instrumentos, um primeiro ponto digno de nota trata da afirmação quanto ao desfrute dos povos indígenas de todos os direitos preconizados nos tratados internacionais dos direitos humanos, sem discriminação por razões étnicas e culturais (DSDPI, 2007, art. 1º).

Trata-se, portanto, da afirmação da igualdade dos povos indígenas aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Contudo, o sistema do Direito Internacional dos Direitos Humanos evidencia também que, na condição de grupo minoritário e vulnerável, os povos indígenas são portadores de outras dimensões de direitos, como os direitos de caráter coletivo à diferença, às terras e territórios e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Anjos Filho, 2009).

Dito isso, ressalta-se que o direito à diferença decorre do entendimento de que a

²⁷ Divisão sociopolítica que inclui nove estados brasileiros e abriga o bioma amazônico e partes dos biomas do Cerrado e do Pantanal.

²⁸ Instrumento adotado pela International Labour Organization–ILO em 27/06/1989.

²⁹ Instrumento aprovado pela Assembleia Geral da UN em 13/09/2007.

persecução da igualdade material dos indivíduos em desvantagem envolve não apenas o seu tratamento especial por parte do Estado, mas também o reconhecimento das identidades dos portadores de direito. Essas especificidades também devem fundamentar o tratamento³⁰ político dos direitos humanos gerais.

O direito à diferença, enfatizado na presente pesquisa como direito à identidade cultural, associa-se à noção de escolha dos indivíduos de um dado grupo pertencerem à sua cultura e serem reconhecidos por ela (Anjos Filho, 2009; Chiriboga, 2006), e, também, de não serem forçados à assimilação³¹ (DSDPI, 2007, art. 5º). A cultura, por sua vez, pode ser considerada as criações de um grupo, como as formas de viver e de pensar, o conhecimento, as instituições, as crenças, os valores, os bens materiais e a memória (Anjos Filho, 2009; Chiriboga, 2006), e, segundo Unesco, compreende “a língua, a literatura, a música, a dança, os brinquedos, a mitologia, os ritos, os costumes, o artesanato, a arquitetura e outras artes” (como citado em Chiriboga, 2006, p. 44).

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, ressalta-se o acolhimento do direito à identidade cultural, tendo em vista que aos povos indígenas o constituinte reconheceu “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (Constituição Federal, 1988, art. 231º). O referido dispositivo constitucional afirma, ainda, o direito dos povos indígenas às terras tradicionalmente ocupadas que, juntamente com as terras adquiridas de outra maneira (DSDPI, 2007, art. 26º), são consideradas indispensáveis à prática e à reprodução cultural dos povos indígenas (Anjos Filho, 2009; Gratani, 2016; Metcalf, 2003).

A conexão entre a cultura e as terras e territórios é reforçada pelo próprio conceito de terras tradicionalmente ocupadas exarado pelo constituinte brasileiro, definidas a partir de quatro situações de territorialidade dos povos indígenas, a saber: (i) as habitadas em caráter permanente; (ii) as utilizadas para as suas atividades produtivas; (iii) as associadas à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar; e (iv) as necessárias à sua

³⁰ Em Anjos Filho (2009) há o exemplo da consideração política das especificidades culturais no acesso ao direito à habitação de minorias, como os povos indígenas.

³¹ De acordo com Carmo (2014), a assimilação diz respeito à tradição doutrinária de gerir a diversidade cultural a partir de “pressupostos etnocêntricos, considerando haver uma cultura-referência da qual todas as outras devem se aproximar; é a perspectiva típica das doutrinas racistas, e de todas as que partem de teorias evolucionistas, hoje cientificamente postas em causa, mas ainda com bastantes adeptos” (pp. 114-115).

reprodução física e cultural (Constituição Federal, 1988, art. 231º, para.1º). O conceito de terras tradicionalmente ocupadas, destaca-se, fundamenta o processo administrativo demarcatório de terras indígenas pelo Estado brasileiro, estas correspondentes às partes do território de uso exclusivo dos grupos que nelas habitam (Funai, s.d.). As terras demarcadas, contudo, não se confundem com os territórios indígenas os quais decorrem de processo de ocupação, uso, identificação e relação com parcela específica do ambiente (Little, 2003), sendo tradicionalmente mais extensos do que as terras demarcadas.

Considerado os bens naturais das terras e territórios, o quadro normativo internacional afirma o direito dos povos indígenas ao meio ambiente na sua condição protegida e conservada (Convenção n.º 169, 1989, art. 7º) que, em consonância com o quadro analítico da integridade cultural do direito ambiental internacional, representa uma condição à reprodução física e cultural dos povos indígenas, sendo a sua concretização associada a direitos como à participação no processo decisório (DSDPI, 2007, art. 41º; Metcalf, 2003).

A participação pode ser entendida como o ato de tomar parte da vida política e suporta a noção de influência, na medida em que a sociedade participa do processo político visando conter, alterar ou apoiar as decisões do poder (Martins, 2010). Nesse sentido, cabem aos Estados nacionais a promoção de processos de consulta de boa-fé, mediante procedimentos apropriados, com vistas à obtenção de consentimento livre, prévio e informado em processo decisório sobre medidas que afetem os povos indígenas (Convenção n.º 169, 1989, art. 6º), além de indenização pelos danos sofridos (DSDPI, 2007, art. 28º).

Os direitos destacados são consubstanciados pelo direito dos povos indígenas de participarem do processo de desenvolvimento político, econômico, social e cultural (ver Quadro 5), a partir de suas próprias necessidades, interesses, crenças, tradições e valores (DSDPI, 2007, art. 3º), conforme advoga o quadro analítico da autodeterminação (Anjos Filho, 2009; Metcalf, 2003).

Esse modelo de desenvolvimento que supõe a autonomia dos povos culturalmente diferenciados de estabelecerem suas prioridades com vistas à promoção do seu bem-estar e qualidade de vida, em consonância com a sua identidade cultural, e em posse e desfrute das suas terras e territórios e bens naturais, é comumente denominado de etnodesenvolvimento, e se circunscreve nos debates de propostas específicas do desenvolvimento sustentável direcionados às minorias (Anjos Filho, 2009).

Importante ressaltar que as noções de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável dos povos indígenas divergem essencialmente do modelo hegemônico, sendo para as culturas indígenas, dentre outros, associados ao acúmulo e transmissão de conhecimento tradicional sobre a relação entre os seres vivos e desses com o meio natural, evidenciando o compromisso dos povos indígenas com as gerações futuras (Throsby & Petetskaya, 2016).

Quadro 5

Síntese dos direitos dos povos indígenas destacados

Direitos	Conteúdo
Civis, políticos, econômicos, sociais e culturais	Direito ao desfrute individual e coletivo a todos os direitos humanos preconizados no âmbito do DIDH (DSDPI, 2007, art. 1°).
Identidade cultural	Direito a conservarem sua identidade cultural (Convenção n.º 169, 1989, art. 2°) a não sofrerem assimilação forçada (DSDPI, 2007, art. 5°).
Terras e territórios	Direito às terras e territórios que tradicionalmente ocupam ou que tenham adquirido de outra forma (DSDPI, 2007, art. 26°).
Meio ambiente	Direito ao meio ambiente protegido e conservado (Convenção n.º 169, 1989, art. 7°).
Participação, Consulta, informação, e indenização	Direito à participação no processo decisório (DSDPI, 2007, art. 41°) através de consulta apropriada para obtenção de consentimento livre, prévio e informado sobre medidas que os afetem (Convenção n.º 169, 1989, art. 6°), e indenização por danos sofridos (DSDPI, 2007, art. 28°).
Desenvolvimento	Direito a determinarem livremente seu desenvolvimento político, econômico, social e cultural segundo seus interesses e valores (DSDPI, 2007, art. 3°).

Fonte: Convenção n.º 169 (1989); DSDPI (2007).

A despeito dessas divergências, que refletem os termos da natureza dos laços que povos indígenas e não indígenas estabelecem com o meio natural (Pimenta, 2003), aspectos conciliadores das respectivas noções de desenvolvimento e sustentabilidade incluem os objetivos de proteção e conservação da biodiversidade e do equilíbrio ecológico (Cavallo, 2018). Nesse sentido, há um progressivo reconhecimento do contributo dos povos indígenas, e dos seus conhecimentos tradicionais, ao alcance do desenvolvimento sustentável (United Nations Conference on Environment & Development [UNCDE], 1992), como o contributo do “bem viver”, conceito que faz alusão ao tipo de desenvolvimento experienciado não orientado ao consumo material, mas que valoriza o ser humano e que manifesta a necessidade de uma convivência harmoniosa com o meio natural.

Feito esse debate, ressalta-se o acolhimento pelo Estado brasileiro dos referidos instrumentos, os quais se somam ao quadro normativo interno direcionado aos povos indígenas³². Com vistas à concretização dos direitos preconizados no ordenamento jurídico, e pelos compromissos assumidos, aos povos indígenas brasileiros direciona-se a Política Indigenista, sistema de políticas públicas coordenado pela Funai e executado de maneira desconcentrada e descentralizada por órgãos e entidades da União, estados, Distrito Federal e municípios, num arranjo institucional complexo.

Aspetos centrais da Política Indigenista oficial, segundo Portaria n.º 666 (2017), tratam da sua orientação à proteção de direitos (art. 2º, inc. I) e à promoção do desenvolvimento sustentável dos povos indígenas (art. 2º, inc. VII). Nesse sentido, alguns dos seus principais subsistemas incluem: (i) a gestão do ambiente e do território; (ii) a promoção da cidadania nos eixos de gênero, assuntos geracionais, participação social e educação; (iii) o apoio à produção sustentável e à geração de renda; e (iv) a promoção e proteção dos direitos sociais, que incluem as áreas de previdência social, acesso à documentação civil, saúde, infraestrutura comunitária e proteção social (Portaria n.º 666, 2017).

Outros subsistemas de destaque da Política Indigenista relacionam-se às questões territoriais e de segurança pública, e envolvem assuntos fundiários, como estudos e registos, demarcação de terras indígenas e proteção territorial (Portaria n.º 666, 2017).

4.2 O Quadro Normativo Conciliador

Ainda no debate político, cabe ressaltar que na área do ambiente, como referido, a ação indigenista inclui a intervenção no procedimento administrativo do licenciamento ambiental, quando empreendimentos impactam povos e terras indígenas (Portaria n.º 666, 2017). Desta maneira, com vistas a subsidiar as análises da pesquisa, faz-se necessário identificar os principais dispositivos conciliadores da política de ambiente e da Política Indigenista no âmbito do licenciamento ambiental, os quais estão presentes na Convenção n.º 169 (1989), na Constituição Federal (1988), na Portaria Interministerial n.º 60 (2015) e na Instrução Normativa n.º 2³³ (2015).

Nesse sentido, identificou-se, em primeiro lugar, dispositivo específico que versa sobre

³² A Convenção n.º 169 (1989) foi promulgada pelo Decreto n.º 5.051 (2004), recentemente alterado pelo Decreto n.º 10.088 (2019). A DSDPI (2007) foi aprovada pelo Estado brasileiro na Assembleia Geral da UN.

³³ A Instrução Normativa n.º 2 (2015) disciplina os procedimentos administrativos a serem adotados pela Funai no licenciamento ambiental.

a indenização por danos causados por empreendimentos, como aquele que assegura a participação dos povos indígenas nos resultados econômicos de aproveitamentos hidrelétricos e de pesquisa e lavra mineral em terras indígenas (Constituição Federal, 1988, art. 231º, para. 3º) que, contudo, carece de regulamentação.

O segundo conjunto de dispositivos a ser destacado associa-se à Avaliação de Impacto Ambiental realizada no licenciamento ambiental, conforme disposto na Portaria Interministerial n.º 60 (2015), norma de referência que disciplina os procedimentos administrativos a serem adotados pelos órgãos intervenientes no processo de licenciamento de responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis– Ibama³⁴.

A Portaria Interministerial n.º 60 (2015), também, fixa entendimentos e define aspectos importantes para o processo de avaliação de impactos, a saber: (i) expressa o entendimento sobre terra indígena (art. 2º, inc. XII); (ii) define o entendimento sobre intervenções de empreendimentos em terras indígenas (art. 3º, para. 2º, inc. I); e (iii) estabelece limites de distâncias (por tipologia) que definem as terras indígenas a serem incluídas nas áreas de influência de empreendimentos (anexo I).

Ainda, estabelece o conteúdo mínimo, através do Termo de Referência Específico³⁵ (Portaria Interministerial n.º 60, 2015, anexo II-B), a compor os estudos socioambientais específicos direcionados aos povos indígenas, conhecidos como Estudo do Componente Indígena–ECI, que incluem diagnósticos, identificação e caracterização de impactos socioambientais, e indicação de medidas de mitigação e controle. A previsão de realização de estudos socioambientais associados às atividades modificadoras do meio, também, é objeto da Convenção n.º 169 (1989), que expressa a necessidade de consideração dos seus resultados como critérios na execução de atividades de desenvolvimento (art. 7º).

Associados à dimensão de terras e territórios, identificou-se dispositivos conciliadores na Constituição Federal (1988, art. 231º), como aquele que afirma o carácter nulo e extinto de ações que visem a exploração de recursos naturais em terras indígenas, exceto mediante

³⁴ O Ibama é o órgão central responsável por executar e fiscalizar a política de ambiente brasileira, incluindo o licenciamento de empreendimentos ou atividades em nível federal, como aqueles localizados entre dois ou mais estados e em terras indígenas (Portaria n.º 2.542, 2020).

³⁵ Documento elaborado pela Funai que estabelece, dentre outros, o conteúdo mínimo a compor os estudos socioambientais relativos aos povos e terras indígenas afetados por empreendimentos (Portaria Interministerial n.º 60, 2015, art. 2º, para. XI).

relevante interesse público (para. 6º), e, também, o que versa sobre a obrigação de autorização do Congresso Nacional para efetivação de empreendimentos em terras indígenas (para. 3º).

Por último, evidencia-se, também, um conjunto de dispositivos que versam sobre a participação, consulta e informação dos povos indígenas no licenciamento ambiental, com correspondentes, conforme referido, na Convenção n.º 169 (1989, art. 15º), na Portaria Interministerial n.º 60 (2015) e na Instrução Normativa n.º 2 (2015).

De acordo com a Instrução Normativa n.º 2 (2015), tendo em vista a missão institucional da Funai de promover a participação efetiva dos povos indígenas no licenciamento ambiental (art. 23º), as consultas às comunidades indígenas são previstas nas etapas que antecedem a emissão do parecer sobre a Licença Prévia (art. 9º, para. 1º) e sobre a Licença de Instalação (art. 13º, para. 1º), e, possíveis, antes da emissão do parecer da Licença de Operação (art. 15º, para. 2º). No âmbito do direito à informação, destaca-se a previsão de tradução dos documentos constitutivos do processo de licenciamento para as línguas maternas dos grupos afetados (Convenção n.º 169, 1989, art. 30º; Instrução Normativa n.º 2, 2015, art. 13º, para. 1º).

Desta maneira, o quadro normativo conciliador, à semelhança do observado na norma geral do licenciamento, evidencia uma orientação à modernização, considerando a presença de pressupostos implícitos deste campo teórico, como a ênfase na lógica de mitigação e controle de impactos. Dito isso, à promoção de uma análise sobre o quadro normativo conciliador e reflexões no campo político, faz-se necessário verificar como o licenciamento afeta efetivamente os direitos dos povos indígena, tratado à frente na secção de resultados.

5. Metodologia

Conforme referido, os objetivos gerais da pesquisa consistiram em, baseando-se na identificação de uma tipologia de impactos a povos e terras indígenas, analisar os impactos de grandes empreendimentos ao exercício dos direitos dos povos indígenas, e as suas implicações para a política de ambiente, para a Política Indigenista, e para o quadro normativo conciliador dos dois campos políticos no âmbito do licenciamento ambiental.

Na condição de pesquisa qualitativa e de caráter descritivo-exploratório, à concretização dos objetivos propostos optou-se pela combinação dos métodos bibliográfico e documental e estudo de caso descritivo, este amplamente utilizado nas Ciências Sociais e Políticas e que, segundo Yin (1994/2001), constitui-se uma estratégia que investiga o fenômeno no seu contexto real, sobre o qual o investigador não tem controle e cujo resultado é uma descrição do objeto de estudo.

No que concerne a recolha de dados, as principais fontes utilizadas foram artigos científicos, normas brasileiras e internacionais e os estudos de impacto socioambientais direcionados à análise de impactos de empreendimentos a povos e terras indígenas, os referidos ECI, que, assim como os documentos institucionais, estão dispostos nos processos administrativos de licenciamento ambiental da Funai, cujo acesso é realizado pelo sistema de informação da instituição³⁶.

5.1 Elaboração de uma Tipologia de Impactos

Diante da grande quantidade de empreendimentos e atividades num país de dimensões continentais, como o Brasil, as unidades de análise dos estudos de caso, isto é, os processos administrativos com seus respectivos ECI, foram selecionados a partir dos critérios de inclusão dos povos indígenas no procedimento de licenciamento ambiental, estabelecidos na Portaria Interministerial n.º 60 (2015, anexo I) (ver Tabela 1).

Dito isso, evidencia-se que, conforme critério de localização constante na referida norma, estabeleceu-se para a escolha dos estudos de caso a região da Amazônia Legal, devido à sua importância ecológica e por abrigar o maior número de indígenas do país (IBGE, 2012).

Com vistas à elaboração de uma tipologia de impactos de empreendimentos e atividades ao exercício de direitos dos povos indígenas, a escolha dos estudos de caso foi

³⁶ <http://www.funai.gov.br/index.php/menu-sei>

baseada no critério estrutural (lineares, pontuais e aproveitamentos hidrelétricos) inferido da Portaria Interministerial n.º 60 (2015), optando-se, assim, por processos administrativos de uma linha de transmissão, de uma exploração mineral e de uma usina hidrelétrica.

Tabela 1

Critérios de inclusão dos povos indígenas no licenciamento ambiental

Tipologia	Distância às terras indígenas	
	Amazônia Legal	Demais regiões
Ferrovias	10 km	5 km
Dutos	5 km	3 km
Linhas de transmissão	8 km	5 km
Rodovias	40 km	10 km
Empreendimento pontual (portos, mineração e termoelétricas)	10 km	8 km
Aproveitamentos hidrelétricos: i. Pequenas centrais hidrelétricas: 1 a 30 MW de potência instalada; e ii. Usinas hidrelétricas: Acima de 30 MW de potência instalada.	40 km* ou reservatório acrescido de 20 km à jusante	15 km* ou reservatório acrescido de 20 km à jusante
Nota: *medidos a partir do eixo(s) do(s) barramento(s) e respetivo corpo central do(s) reservatório(s)		

Fonte: Portaria Interministerial n.º 60 (2015)

Além dos critérios constantes na Portaria Interministerial n.º 60 (2015), a escolha dos processos baseou-se na existência de parecer positivo da Funai ³⁷ sobre os estudos socioambientais. A partir dos critérios apresentados, os estudos de casos escolhidos tratam dos processos de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica Castanheira, da Linha de Transmissão Parecis-Brasnorte-Juba e do Projeto Minerário Aripuanã.

Nesses processos foram consultados, primordialmente, as secções de impactos dos ECI, tendo sido dispostos, na secção de resultados, sem categorias definidas, e descritos a partir do exposto pelas equipes consultoras, mas também, da literatura e da experiência da autora na área. Desta maneira, o objetivo da secção de resultados consistiu em criar um modelo de diversidade de impactos a partir de três casos representativos, tendo em vista que compreende os critérios constantes na Portaria Interministerial n.º 60 (2015).

³⁷ A despeito da subjetividade inerente a uma análise técnica, o parecer positivo da Funai indica o atendimento de etapas prévias e, também, de critérios dispostos na referida Instrução Normativa n.º 2 (2015), que estabelece os procedimentos a serem adotados pela fundação no procedimento de licenciamento ambiental.

5.2 Discussão dos Resultados

As discussões foram baseadas na análise de conteúdo qualitativa, técnica de investigação que visa a interpretação do conteúdo de mensagens e inferência das suas condições de produção, a partir de processo de decodificação (Bardin, 1977/2004). Na análise de conteúdo qualitativa importa o valor de um determinado tema, e as suas etapas constitutivas incluem a definição de objetivos, constituição de um *corpus*, os dois explicitados anteriormente, além da definição de categorias e de unidades de análise (ver Tabela 2), e a interpretação dos dados (Carmo & Ferreira, 2008).

Tabela 2

Categorias e unidades da análise de conteúdo

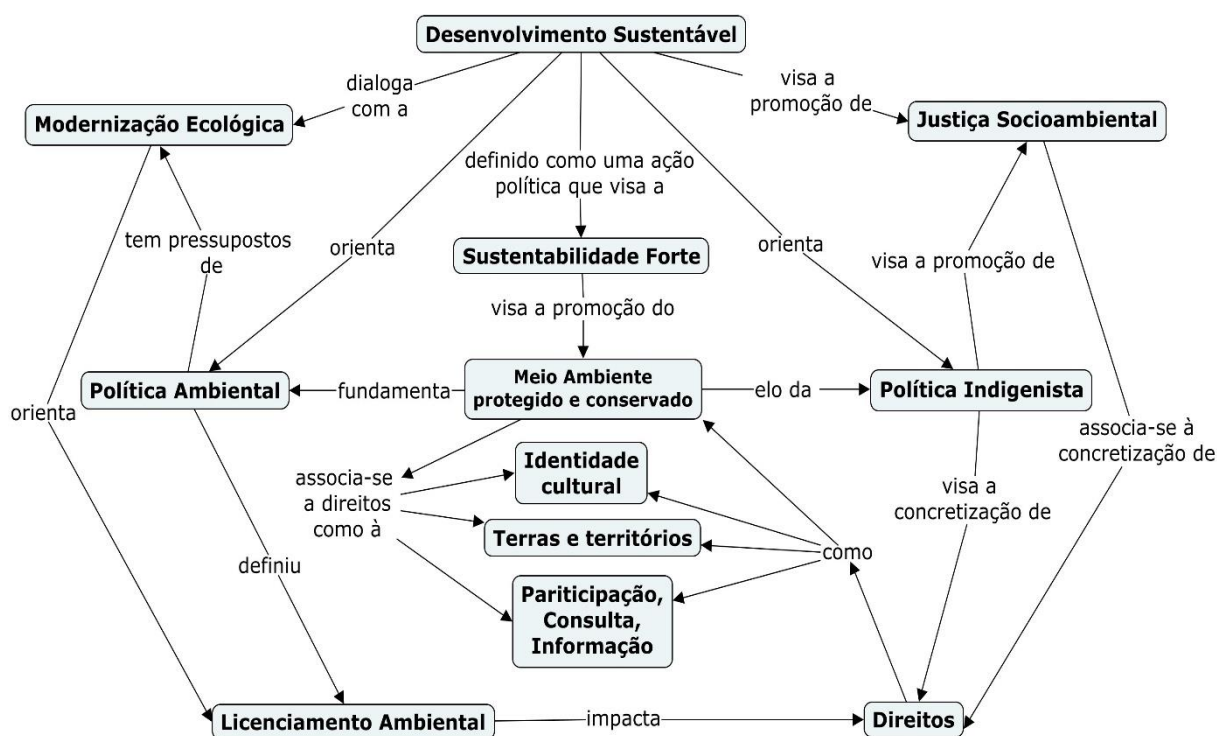
Categorias de análise (Direitos)	Unidades de análise (Interferência em)
Econômicos e sociais	Subsistência; atividades produtivas; reprodução física; pesca; coleta; caça; extrativismo; infraestrutura de serviços públicos; empregos; empregos diretos; empregos indiretos; empregos de efeito-renda; agricultura; comercialização; renda; saúde; qualidade de vida; vagas de emprego; educação; habitação; alimentos; economia local.
Identidade cultural	Práticas culturais; atividades produtivas; pesca; caça; coleta; extrativismo; reprodução cultural; organização cultural; agricultura; organização social; organização econômica; organização política; cultura; dimensões culturais; sistema de valores; representações; matriz; universo simbólico; patrimônio cultural; bens culturais; identidade; transmissão cultural; manutenção cultural; memória; vestígios
Terras e territórios	Territorialidade; processo demarcatório; terras tradicionalmente ocupadas; uso e ocupação; reivindicação fundiária; áreas reivindicadas; reconhecimento fundiário; domínio territorial; acesso aos recursos naturais; posse de territórios; padrões de territorialidade; ocupação; trânsito.
Meio ambiente	Ambiente; recursos naturais; meio natural; cobertura vegetal; recursos florestais; fragmentos florestais; recursos hídricos; solo; processos ecológicos; caramujos; conchas; matéria-prima.
Participação, consulta e informação	Participação; informação; consulta; participação no processo de tomada de decisão; participação no processo decisório.

Por fim, as análises das políticas de ambiente e indigenista, e do quadro normativo conciliador no licenciamento ambiental, basearam-se para além da tipologia de impactos, no

modelo elaborado a partir dos fundamentos teóricos e conceituais de base da pesquisa (ver Figura 2). Nele evidencia-se, por um lado, os conceitos e debates da área do meio ambiente, como o desenvolvimento sustentável, modernização ecológica, sustentabilidade forte, e o instrumento da política de ambiente, o licenciamento ambiental, e, também, da área social, como os conceitos de justiça e direitos dos povos indígenas.

Figura 2

Modelo de análise da pesquisa



6. Uma Tipologia de Impactos de Grandes Empreendimentos aos Povos Indígenas

Nos últimos anos assistiu-se a um aumento expressivo de empreendimentos planejados e instalados ao longo do território brasileiro, como corrobora os números de licenças ambientais emitidas pelo Ibama, de 388, em 2007, a 815 em 2014 (Ibama, s.d.). O crescimento observado é explicado, em partes, pela instituição governamental de planos e programas desenvolvimentistas, com ênfase no aporte de investimento em infraestrutura rural e urbana, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento–PAC, criado em 2007 com a finalidade geral de retomada do crescimento econômico, cuja premissa incluiu o investimento em obras nas áreas de energia, logística e infraestrutura social (Ministério do Planejamento, s.d.).

Também expressivos são os dados relativos aos empreendimentos e os povos indígenas, conforme divulgação do Cimi que identificou, em 2015, o total de 519 empreendimentos afetando 204 povos e 437 terras indígenas. Nesse sentido, Verdum (2012) demonstrou o montante de 63 empreendimentos do PAC que impactava povos e terras indígenas na Amazônia brasileira no período. É diante desse contexto que, com vistas à reflexão sobre o exercício do direito dos povos indígenas e recomendações no campo político, faz-se necessária a identificação e caracterização de uma tipologia de impactos de grandes empreendimentos aos povos e terras indígenas, no Brasil.

Para a elaboração de uma tipologia de impactos foram selecionados os processos de licenciamento ambiental da UHE Castanheira, da Linha de Transmissão Parecis-Brasnorte-Juba– LT PBJ e do Projeto Minerário Aripuanã– PMA, localizados no estado do Mato Grosso, na Amazônia Legal.

O primeiro caso trata da UHE Castanheira, a ser instalada no rio Arinos nos municípios de Juara e Novo Horizonte do Norte. Justificada no âmbito do planejamento do setor energético para atender a demanda de energia elétrica necessária ao crescimento socioeconômico do país entre o período de 2013 a 2023 (HMM & Novaterra, 2015), na área de influência do empreendimento localiza-se a Terra Indígena Apiaká-Kayabi, habitada pelos Kayabi, Apiaká e Munduruku, além das terras indígenas Japuira e Erikpatsa, habitadas pelo povo Rikbaktsa, que distam 15,23 Km, 35,03 Km e 37,52 Km, respectivamente, das áreas mais

próximas do reservatório. Consta, ainda na área de influência, uma reivindicação fundiária do povo Tapayuna (Funai, 2012).

O segundo caso estudado diz respeito à LT PBJ, localizada nos municípios Tangará da Serra, Campo Novo dos Parecis, Brasnorte e Sapezal, e em operação desde 2010, que se insere no contexto de planejamento energético brasileiro para o período 2009-2019 e compõe a carteira de empreendimentos do PAC (Ecology Brasil, 2015; Empresa de Pesquisa Energética [EPE], 2010).

Na área de influência do empreendimento constam cinco terras indígenas, três delas, isto é, Pareci, Utiariti e Rio Formoso, habitadas pelos Paresí, distantes 10 Km, 12,2 Km e 13 Km do empreendimento, respectivamente. Há, ainda, as terras indígenas Tirecatinga e Irantxe, a primeira a 450 metros e a segunda limítrofe ao empreendimento, as quais são habitadas pelos Nambiquara e Manoki, respectivamente (Funai, 2010).

O último empreendimento estudado trata do PMA, a ser instalado no município de Aripuanã (Geominas, 2017). Embora não tenha sido justificado dentro de um quadro maior de planejamento mineral brasileiro, a instalação do empreendimento associa-se às oportunidades financeiras em relação aos preços das *commodities* minerais (Geominas, 2017). Na área de influência do PMA localizam-se as terras indígenas Aripuanã e Arara do Rio Branco, habitadas pelos povos Cinta Larga e Arara, e distantes 10,93 Km e 11,24 Km da área mais próxima do empreendimento, respectivamente.

Associado aos três empreendimentos foram identificados um total de 23 impactos socioambientais, 14 relativos à UHE Castanheira, 12 relativos à LT PBJ, e 12 referentes ao PMA (ver Tabela 3), no arranjo, a saber: (i) cinco exclusivos da UHE Castanheira; (ii) quatro exclusivos da LT PBJ; (iii) quatro exclusivos do PMA; (iv) dois comuns à UHE Castanheira e à LT PBJ; (v) dois comuns à UHE Castanheira e ao PMA; (vi) um comum à LT PBJ e ao PMA; e (vii) cinco comuns aos três empreendimentos (ver Figura 3).

A tipologia elaborada evidenciou, assim, uma distribuição quantitativa relativamente proporcional dos impactos, tanto tomados individualmente, quanto aos pares e no conjunto. A tipologia evidenciou, ainda, discrepâncias na identificação de impactos nos empreendimentos de tipologias diferentes, situações que serão analisadas na seção de discussão, sendo as próximas subseções voltadas à sua caracterização.

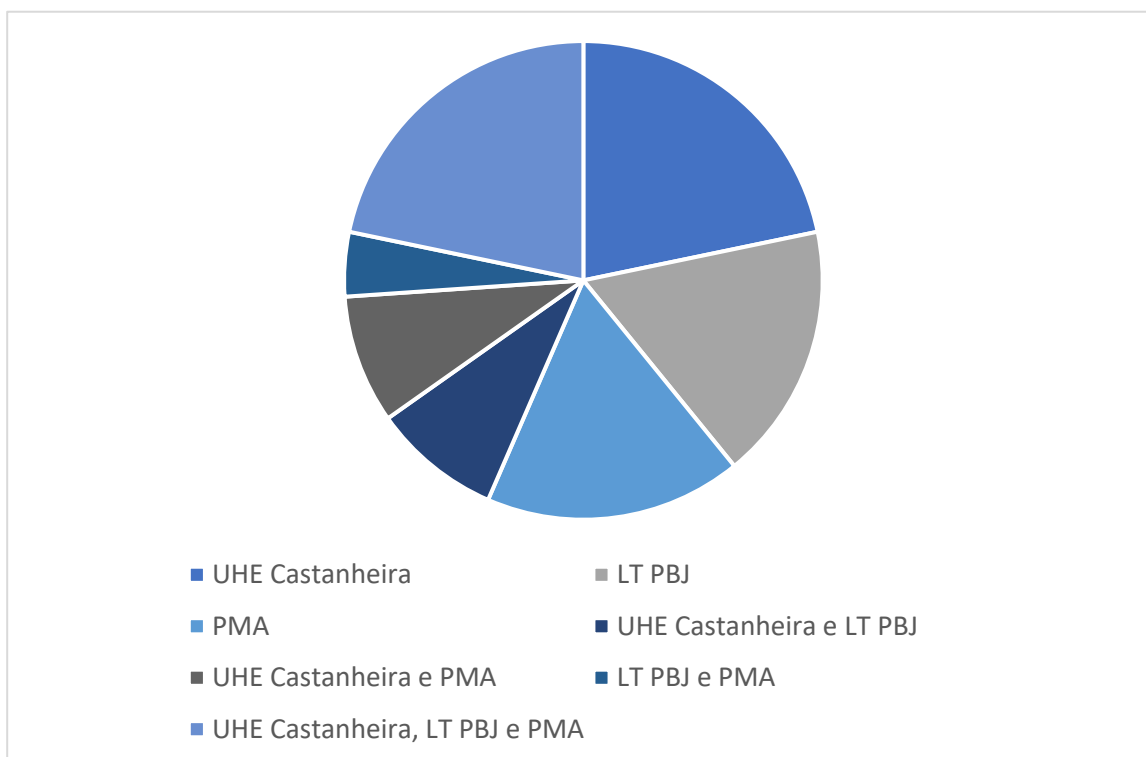
Tabela 3*Impactos da UHE Castanheira, da LT PBJ e do PMA*

Impactos	UHE Castanheira	LT PBJ	PMA
Impedimento ao pleno reconhecimento de direitos originários e regularização fundiária das terras indígenas	x		
Restrição de acesso às áreas utilizadas para reprodução física e cultural	x		
Aumento do afluxo populacional	x		
Interferência nas relações comerciais estabelecidas com os não indígenas	x		
Interferência na disponibilidade de recursos florestais	x		
Alteração da paisagem		x	
Aumento de acidentes		x	
Abandono de resíduos próximos às terras indígenas		x	
Exclusão do processo de desenvolvimento		x	
Alteração da disponibilidade e qualidade dos recursos hídricos locais			x
Alteração dos níveis de vibração no meio			x
Intensificação da pressão sobre o patrimônio cultural e identidade indígena			x
Dinamização econômica das famílias e comunidades indígenas			x
Interferência nas fontes de artesanato e construção	x	x	
Aumento de conflitos	x	x	
Sobrecarga sobre os serviços públicos e privados	x		x
Aumento da exposição a problemas sociais e de saúde	x		x
Interferência no sistema viário e tráfego local		x	x
Alteração da rotina indígena e da organização social, cultural e política	x	x	x
Geração de receios e expectativas	x	x	x
Interferência sobre bens culturais e em áreas de relevância simbólica	x	x	x
Aumento da pressão sobre as terras indígenas e seus recursos naturais	x	x	x
Interferência nas atividades e fontes de pesca, caça e coleta	x	x	x

Fonte: Comtexto (2018); Ecology Brasil (2015); MRS (2018).

Figura 3

Arranjo dos impactos da UHE Castanheira, LT PBJ e PMA



a. Impedimento ao pleno reconhecimento de direitos originários e regularização fundiária das terras indígenas

Trata-se de impacto sobre a territorialidade dos povos indígenas devido às interferências de empreendimentos em áreas consideradas imprescindíveis à sua prática cultural e à sua subsistência, ou, ainda, em áreas reivindicadas pelos grupos para processo demarcatório. De acordo com a MRS (2018), trata-se de impacto sobre áreas enquadradas no referido conceito de terras tradicionalmente ocupadas.

O impacto foi identificado no escopo do estudo da UHE Castanheira, considerando as questões fundiárias específicas dos grupos indígenas da área de influência do empreendimento. A primeira delas trata do padrão de territorialidade dos Kayabi, Apiaká, Munduruku e Rikbaktsa, os quais necessitam do uso de regiões da bacia do rio Arinos, inclusive da área do reservatório da UHE Castanheira, muitas delas constituintes dos seus territórios tradicionais, para as suas atividades produtivas tradicionais, como a pesca, o extrativismo (frutos, flores, recursos florestais, ovos e conchas) e a caça (MRS, 2018).

A segunda situação diz respeito à reivindicação fundiária dos Tapayuna (Funai, 2012)

os quais tiveram, em meados da década de 1960, terra reconhecida, denominada Terra Indígena Tapayuna, pelo Estado brasileiro e foram acometidos pelo posterior cancelamento do ato normativo, na década de 1970, sendo removidos do local (Funai, 2012; MRS, 2018).

Desta maneira, o empreendimento não apenas impactará áreas de uso tradicional, imprescindíveis ao bem-estar e reprodução física cultural dos grupos, como poderá ³⁸ comprometer o reconhecimento de terra indígena Tapayuna, ou, caso concretizado, trará o ônus socioambiental da presença do empreendimento no domínio indígena. Assim, o impacto foi classificado como de probabilidade certa, permanente, irreversível e de alta magnitude (MRS, 2018).

b. Restrição de acesso às áreas utilizadas para reprodução física e cultural

Em consonância com o impacto anterior, os efeitos dos empreendimentos incluem mudanças no acesso aos recursos naturais utilizados pelos povos indígenas afetados. Nesse sentido, cabe a compreensão preliminar de que, em geral, os povos indígenas brasileiros não estão em posse da totalidade dos seus territórios tradicionais. No que concerne os grupos afetados pela UHE Castanheira, por exemplo, a região que compreende a Terra Indígena Apiaká-Kayabi constitui uma parte do território tradicional dos Kayabi³⁹, ao passo que as terras indígenas Japuira e Erikpaktsa, também, representam apenas uma parcela do território dos Rikbaktsa⁴⁰ (MRS, 2018).

Diante das limitações territoriais politicamente impostas, reconhece-se a importância de regiões externas às terras indígenas para a subsistência dos povos indígenas. Identificado como efeito da instalação e operação da UHE Castanheira, o impacto associa-se às restrições quanto ao uso do território feito pelos grupos, tendo em vista as limitações de acesso promovidas pelo barramento que impedirá o trânsito através do rio. Dessa maneira, o impacto

³⁸ O uso do termo deve-se ao fato de que, devido questões administrativas, as localizações exatas da área reivindicada só são conhecidas após estudos antropológicos, históricos e fundiários, em etapas posteriores do processo demarcatório. A reivindicação Tapayuna, contudo, encontra-se em estágios iniciais (Funai, 2012; MRS, 2018).

³⁹ A Terra Indígena Apiaká/Kayabi, banhada pelo rio dos Peixes, tributário da margem direita do rio Arinos, constitui parte do território tradicional dos Kayabi, que compreende extensas áreas entre os rios Teles Pires e Arinos, no Mato Grosso. Dentre as regiões, destaca-se a área das cabeceiras do rio dos Peixes reivindicada pelo grupo, e, atualmente, em processo para demarcação da Terra Indígena Batelão (MRS, 2018). A presença dos Apiaká e Munduruku na terra indígena, por sua vez, foi motivada por ações de religiosos (Tempesta, 2009) e migrações ocorridas em meados da década de 1980, respectivamente (MRS, 2018).

⁴⁰ O território tradicional dos Rikbaktsa compreende extensas regiões entre os rios Aripuanã, Juruena e Arinos e tributários (MRS, 2018).

foi classificado como de probabilidade certa, irreversível e de alta magnitude (MRS, 2018).

c. Aumento do afluxo populacional

O impacto associa-se não apenas ao aumento dos processos migratórios, mas aos seus efeitos na região afetada por empreendimentos, dentre outros, no âmbito da infraestrutura de serviços, recursos naturais e no setor imobiliário. Associado à divulgação de informações relativas aos projetos, o aumento do fluxo migratório decorre de fatores como as oportunidades de emprego geradas pelos empreendimentos, a saber: (i) empregos diretos, requeridos, principalmente, nas etapas de instalação e operação; (ii) empregos indiretos, estimulados pela demanda de bens e serviços de outros setores da cadeia produtiva; e (iii) empregos de efeito-renda, associados à demanda de consumo promovida pelo aumento do número de empregados locais, que reverbera, primordialmente, na criação de postos nos setores de serviços (HMM & Novaterra, 2015).

O impacto foi identificado como de probabilidade certa de afetar os grupos da área de influência da UHE Castanheira, considerando a previsão de abertura de 1500 novas vagas de emprego diretas associadas ao empreendimento, e correspondentes indiretos e de efeito-renda (HMM & Novaterra, 2015).

Classificado como de probabilidade de ocorrência certa, permanente, irreversível e de alta magnitude, devido às suas características sinérgicas, o aumento do afluxo populacional associa-se à diversos impactos do empreendimento, como sobrecarga nos serviços públicos e privados e sobre os recursos naturais, e aumento da especulação imobiliária na região (MRS, 2018).

d. Interferência nas relações comerciais estabelecidas com os não indígenas

Este impacto decorre das modificações promovidas pelos empreendimentos na dinâmica de organização econômica dos grupos indígenas afetados, tendo em vista as suas especificidades socioeconômicas e padrões de territorialidade, conforme identificado no projeto da UHE Castanheira. Ressalta-se que, conforme referido, a organização econômica⁴¹ dos Kayabi, Apiaká, Munduruku e Rikbaktsa baseia-se nas atividades produtivas tradicionais, como a agricultura, pesca, caça e coleta. Além de auxiliarem a subsistência dos grupos,

⁴¹ Além das atividades produtivas tradicionais, o perfil econômico dos grupos inclui o acesso aos benefícios sociais governamentais, como Bolsa Família, e salários aos indivíduos empregados em trabalhos formais (MRS, 2018).

também, fornecem produtos para a comercialização interna e externa. De acordo com o diagnóstico elaborado, a comercialização da castanha constitui o maior peso na renda dos grupos estudados, sendo a sua coleta realizada dentro das terras indígenas, mas principalmente, externamente, em regiões próximas aos corpos d'água e em fazendas, e viabilizada por acordos, muitas vezes, com contrapartida financeira dos povos indígenas aos proprietários locais (MRS, 2018).

A interferência em acordos comerciais decorre das modificações na dinâmica fundiária da área afetada, como as relacionadas à diminuição de terras disponíveis e valorização fundiária pela presença do empreendimento, com efeitos sobre os valores dos acordos praticados ou mesmo a sua inviabilização. Desta maneira, o impacto foi classificado como de provável ocorrência, reversível e de média magnitude (MRS, 2018).

e. Interferência na disponibilidade de recursos florestais

As ações e atividades de empreendimentos promovem alterações no meio natural, a exemplo da supressão da vegetação realizada para a abertura de acessos, da faixa de servidão de uma linha de transmissão ou para a instalação de estruturas de drenagem pluvial. A despeito da sua inserção em contextos de desenvolvimento antropizados, caso dos processos estudados, a supressão de vegetação potencializa os problemas ambientais existentes, reduzindo os fragmentos florestais e as áreas conectadas (MRS, 2018).

Embora a ação de supressão da vegetação esteja presente em todos os empreendimentos estudados, o impacto foi identificado apenas no escopo do estudo da UHE Castanheira, afetando principalmente os Kayabi, Apiaká, Munduruku que, além das partes baixas do rio Arinos, fazem uso das áreas à montante⁴² do barramento, onde se localizará o reservatório do empreendimento.

Portanto, além dos efeitos sobre o meio natural, o impacto influencia as dimensões culturais e econômicas da organização dos povos indígenas afetados, além de possivelmente afetar território indígena Tapayuna reivindicado. Dessa maneira, o impacto foi classificado como de probabilidade certa, permanente, irreversível e de média magnitude (MRS, 2018).

f. Alteração da paisagem

A paisagem pode ser compreendida a partir de uma conotação dual, como realidades

⁴² Diz respeito à área anterior à barragem, na direção da nascente do rio.

objetivas e subjetivas, isto é, como marca e expressão da cultura no espaço, e, ainda, como matriz ou representação pois constituinte de um sistema de percepção e concepção de uma dada cultura (Bier & Verdum, 2014). Partindo dessa premissa, trata-se, por um lado, do impacto visual resultante da inserção de elementos alheios que descaracterizam o meio em que estão inseridos e, por outro, da inserção de elementos conflitantes a um dado sistema de valores, em específico como o espaço é concebido (Bier & Verdum, 2014; Ecology Brasil, 2015).

Ele foi identificado no escopo dos impactos da LT PBJ, e afeta, particularmente, os Manoki, tendo em vista ser o empreendimento limítrofe à Terra Indígena Irantxe. Além das estruturas constituintes da linha de transmissão introduzirem elementos alheios ao universo dos povos indígenas, simbolicamente representam a consolidação da ocupação não indígena nos seus territórios tradicionais. Desta maneira, o impacto foi classificado como permanente, de alta magnitude e grande relevância (Ecology Brasil, 2015).

g. Abandono de resíduos próximos às terras indígenas

O ciclo de vida de um empreendimento é concebido e realizado em etapas- normalmente, planejamento, instalação, operação e, por vezes, fechamento- às quais se relacionam ações específicas com consequências socioambientais para a sua área de influência (Sánchez, 2013). A etapa de instalação associa-se às ações necessárias à construção e preparação do funcionamento dos empreendimentos, dentre as quais, a mobilização de trabalhadores, a instituição do canteiro de obras e das áreas de apoio, bem como a sua desmobilização nos momentos que antecedem a operação (Sánchez, 2013).

O impacto em tela refere-se às consequências ao nível da saúde e qualidade de vida da população afetada da disposição de resíduos e efluentes decorrentes da interação de trabalhadores envolvidos nas obras com o meio e da desmobilização das estruturas construídas sem as devidas ações corretivas.

Trata-se de impacto verificado no estudo da LT PBJ e que afeta particularmente os Manoki e Nambiquara, diante da verificação de material de obra abandonado nas proximidades da Terra Indígena Irantxe, e de resíduos em região de relevância simbólica para os Nambiquara, nas proximidades da Terra Indígena Tirecatina (Ecology Brasil, 2015).

As consequências da presença de resíduos e efluentes incluem a possibilidade de acidentes, de contaminação e de criação de ambientes propícios à propagação de doenças em

áreas utilizadas pelos grupos indígenas. O impacto foi classificado como de alta magnitude e grande relevância (Ecology Brasil, 2015).

h. Aumento de acidentes

A probabilidade de ocorrência de acidentes é associada à fase de operação que, devido a maior duração da etapa, torna os empreendimentos suscetíveis aos efeitos das mudanças dos seus materiais constitutivos e do uso e ocupação do solo em suas áreas próximas (Sánchez, 2013). O impacto em destaque foi identificado no estudo da LT PBJ exercendo influência, principalmente, entre os Manoki e Nambiquara aos quais o empreendimento se encontra mais próximos (Ecology Brasil, 2015).

O risco de aumento de acidentes decorre, assim, da possível interação dos indígenas com as estruturas do empreendimento, considerando o uso que os Manoki, Nambiquara e Paresí fazem das regiões do entorno das suas terras para práticas culturais e atividades de auxílio à subsistência e renda (Ecology Brasil, 2015).

Ainda, destaca a equipe consultora, os rumores de acidentes ocorridos no domínio da linha promovem receios entre os grupos indígenas que, para a realização de suas atividades, fazem uso das áreas próximas ao empreendimento para trânsito. Diante desse quadro o impacto foi classificado como de média magnitude (Ecology Brasil, 2015).

i. Exclusão do processo de desenvolvimento

O impacto decorre da privação de determinados setores da sociedade aos benefícios do modelo de desenvolvimento vigente, ou, ainda, dos seus direitos, na medida em que não há participação ou influência nas decisões do Poder. No que concerne os povos indígenas, a não participação nos processos decisórios resulta em absorção dos efeitos danosos das atividades produtivas sem nenhuma contrapartida. Em muitos casos a privação da participação decorre da visão geral, inclusive institucional, dos povos indígenas como entraves ao desenvolvimento (Ecology Brasil, 2015).

O impacto de exclusão do processo de desenvolvimento foi identificado no escopo do estudo da LT PBJ, tendo em vista terem sido emitidas as licenças de planejamento, instalação e operação do empreendimento sem participação da Funai e dos povos indígenas (Funai, 2010). De acordo com a equipe consulta, um dos efeitos associados ao impacto é a potencialização do sentimento de discriminação já existente, considerando que a privação da participação reforça o sentimento de invisibilidade dos povos indígenas.

Dentre os povos indígenas da área de influência, o impacto foi considerado de alta magnitude para os Manoki, os quais experienciam situações de discriminação na região devido questões territoriais (Ecology Brasil, 2015).

j. Alteração da disponibilidade e qualidade dos recursos hídricos locais

Os efeitos ambientais de características estruturais e atividades associadas à instalação e operação de empreendimentos incluem possíveis alterações ao nível dos recursos hídricos da região afetada, caso do PMA (Comtexto, 2018).

O projeto minerário será explorado através de método de lavra subterrânea com exploração e tratamento mineral. Dentre as atividades associadas à instalação do projeto, destacam-se a supressão da cobertura vegetal, abertura de vias e da mina, transporte de insumos e de trabalhadores, construção de sistemas de drenagem e de áreas de apoio. Na etapa de operação as atividades compreendem, dentre outros, a lavra mineral, a estocagem do minério e de outros materiais associados e, por fim, na etapa de fechamento, obras de demolição (Geominas, 2017). As características do empreendimento, assim, promovem processos como carreamento de sedimentos, de efluentes e de materiais contaminantes para o ambiente, que afetam os recursos hídricos da área de influência (Comtexto, 2018).

O impacto, classificado como difuso, foi identificado como provável de atingir os Arara, diante da possível afetação do rio Aripuanã, limítrofe à Terra Indígena Arara do Rio Branco, utilizado pelo grupo e, devido às medidas preventivas e corretivas, foi considerado reversível e de baixa magnitude (Comtexto, 2018).

k. Alteração dos níveis de vibração

A alteração dos níveis de vibração ambiente do terreno promovida por empreendimentos associa-se às atividades e métodos constitutivos utilizados, principalmente nas etapas de instalação, com efeitos sobre a qualidade de vida das populações afetadas e infraestrutura local, a exemplo dos danos estruturais causados às habitações.

O impacto foi identificado na área de influência do PMA, tendo em vista a previsão de tráfego de veículos pesados e, principalmente, pelas explosões para a lavra mineral (Geominas, 2017). De acordo com a equipe consultora do ECI do PMA, embora pelas distâncias seja baixa a probabilidade de alcance das vibrações às terras indígenas Aripuanã e Arara do Rio Branco, a sua inclusão no escopo de impactos do componente indígena decorre da necessidade de monitorização das vibrações, e, também, pelos seus efeitos no tráfego local

(Comtexto, 2018).

O impacto afetará o tráfego, principalmente, dos Arara da Terra Indígena Arara do Rio Branco que fazem uso constante da mesma via utilizada para acesso ao projeto minerário, a ser fechada para detonações, causando atrasos e incômodos. Trata-se, assim, de impacto classificado como de probabilidade de ocorrência certa, reversível, e de média magnitude (Comtexto, 2018).

I. Intensificação da pressão sobre o patrimônio cultural e identidade indígena

Embora a questão indígena no Brasil, diferente do que acontece em outros países da América Latina, não tenha sido tratada dentro das discussões mais amplas sobre o racismo, os povos indígenas continuam sendo acometidos pelos efeitos do racismo estrutural e por práticas discriminatórias em diversos espaços sociais, nas relações interpessoais e institucionais (Castro, 2016). Suas raízes remetem ao processo e discurso colonizador que justificou, e ainda hoje justifica, as práticas contra a cultura indígena e em favor da espoliação dos territórios indígenas.

O relatório do Cimi (2020), por exemplo, identificou casos de racismo praticados contra indígenas, em 2019, que incluem a negação de atendimento médico e bancário, agressões físicas e verbais em universidades, escolas, nos bairros, e nas redes sociais, proibição de frequentar municípios e negação de registro civil em cartórios.

Nesse sentido, ressalta-se que a pressão sobre a identidade e cultura indígena é reforçada por processos relacionados aos empreendimentos, como a indução de fluxos migratórios para a região e contratação de mão de obra. O aumento da população e do contato interétnico potencializa comportamentos discriminatórios já existentes, com efeitos sobre a manifestação e transmissão da cultura indígena (Comtexto, 2018).

O impacto foi identificado nas etapas de instalação e operação do PMA, como provável de afetar os Arara e Cinta Larga, em especial os primeiros que, segundo equipe consultora, experimentaram processos recentes de afirmação étnica e lutas territoriais na região. Dada a sua natureza, a pressão sobre a identidade cultural indígena é potencializada por outros impactos do empreendimento, como a intensificação da pressão fundiária nas terras indígenas e o aumento de conflitos interétnicos, tendo sido o impacto classificado como de alta magnitude na fase de instalação (Comtexto, 2018).

m. Dinamização econômica das comunidades indígenas

Um reconhecido efeito do planejamento, instalação e operação de empreendimentos, principalmente em contextos regionais de baixo dinamismo econômico, é o aquecimento da economia local (Sánchez, 2013). Associa-se, conforme referido, aos efeitos da abertura de vagas de empregos- diretos, indiretos e de efeito renda- em decorrência do empreendimento que, por vezes, constitui-se número considerável relativo ao total de habitantes da região.

Esse é o prognóstico, por exemplo, dos efeitos do PMA, que prevê a geração de 1000 a 1400 empregos diretos no auge da etapa de instalação, valor a ser reduzido na etapa de operação (Geominas, 2017), mas que, contudo, representa um número considerável dentro do universo de 18.656 habitantes do município de Aripuanã (IBGE, 2010, como citado em Geominas, 2017).

O impacto em tela foi identificado na área de influência do PMA como de probabilidade certa de afetar os Arara e Cinta Larga, de maneira benéfica nas etapas de instalação e operação, e adversa na fase de desativação do empreendimento diante do encerramento de vagas de trabalho (Comtexto, 2018).

Embora, devido ao perfil de educação e formação, o preenchimento das vagas de emprego pelos moradores da região seja apenas parcial, a presença do empreendimento constitui-se uma oportunidade ao complemento da renda dos grupos indígenas, tanto na composição da força de trabalho do empreendimento, como também na comercialização dos produtos de suas atividades produtivas tradicionais. O aquecimento econômico, também, pode ser virtualmente associado às contrapartidas socioeconômicas decorrentes do aumento da arrecadação de impostos pelo município, considerando as obrigações tributárias dos empreendedores frente às atividades minerárias. Diante do quadro o impacto foi classificado como reversível e de alta magnitude (Comtexto, 2018; Geominas, 2017).

n. Interferência nas fontes de artesanato e construção

A interferência nas fontes de artesanato e construção decorre de ações relacionadas aos empreendimentos sobre os recursos naturais e processos ecológicos da área de influência. O impacto associa-se, também, a outros fatores induzidos pelo empreendimento, como o incentivo aos fluxos migratórios e a alteração no sistema viário cuja consequência é a sobrecarga nos recursos naturais da região afetada (Ecology Brasil, 2015).

Identificado na área de influência da UHE Castanheira e da LT PBJ, no primeiro caso diz

respeito aos efeitos do barramento do rio sobre a população de caramujos e conchas⁴³ utilizados como matéria-prima para adornos e artesanato pelos Rikbaktsa, tendo o impacto sido classificado como reversível e de médias magnitude e importância (MRS, 2018). Na área de influência da linha de transmissão, o impacto foi considerado de grande importância para os Nambiquara e para os Paresí da Terra Indígena Rio Formoso devido às interferências do empreendimento em fragmentos florestais utilizados pelo grupo para coleta de matéria prima para elaboração de artesanatos (Ecology Brasil, 2015).

o. Aumento de conflitos

O aumento de conflitos internos e com a sociedade envolvente associa-se às interferências diretas ou indiretas dos empreendimentos na territorialidade e organização social dos grupos, na infraestrutura de serviços da região, na disponibilidade de recursos naturais, e decorre, também, dos efeitos do processo de licenciamento ambiental.

No plano interno, um ponto central promotor de conflitos trata dos efeitos do licenciamento ambiental sobre a organização sociopolítica e cultural dos grupos, principalmente ao nível das suas representações políticas. Nesse sentido, reconhece-se que os novos elementos introduzidos pelo licenciamento ao universo indígena, a exemplo dos conhecimentos técnicos sobre o empreendimento e da gestão de compensações socioambientais, potencializam conflitos na medida em que promovem disputas de representação devido à ascensão de novas lideranças, normalmente mais jovens e familiarizadas com o discurso da sociedade envolvente, e, também, disputas financeiras na comunidade (Ecology Brasil, 2015; MRS, 2018).

Outro fator promotor de conflitos internos é a interferência de empreendimentos sobre os recursos naturais disponíveis, e, conseqüentemente, sobre o uso e ocupação da região afetada. Esse efeito foi observado, por exemplo, entre os Paresí das terras indígenas Rio Formoso e Pareci que, após instalação da LT PBJ, passaram a deslocar-se a regiões mais afastadas, interferindo em áreas utilizadas para as atividades produtivas tradicionais por outros subgrupos da etnia. Assim, no âmbito da LT PBJ, o impacto foi classificado como de alta magnitude para os dois subgrupos Paresí (Ecology Brasil, 2015).

No plano externo, o aumento de conflitos dos povos indígenas com a sociedade

⁴³ Os caramujos e conchas constituem-se elementos importantes na cultura Rikbaktsa que os utilizam para a confecção de colares e adornos para cerimônias de casamento (MRS, 2018).

envolvente é associado, principalmente, à disponibilidade de recursos naturais devido às restrições de áreas de uso causadas pelos empreendimentos, conforme previsto no processo da UHE Castanheira, principalmente, no âmbito da atividade de pesca, considerando a limitação de áreas promovida pelo barramento do rio Arinos. Diante desse quadro, o impacto foi classificado como de ocorrência provável, reversível e de média magnitude (MRS, 2018).

p. Sobrecarga sobre os serviços públicos e privados

As modificações ao nível da infraestrutura de serviços públicos e privados associam-se a fatores induzidos pelo planejamento, instalação e operação de empreendimentos, como o aumento da oferta de empregos e incentivo aos fluxos migratórios (Sánchez, 2013). Nesse sentido cabe ressaltar que o aumento populacional, com predominância nas fases de instalação e operação, promove sobrecarga nos serviços públicos e privados utilizados pela população em regiões de baixos índices demográficos e socioeconômicos, diante do aumento da demanda, conforme previsto nas áreas de influência da UHE Castanheira e do PMA (Comtexto, 2018; MRS, 2018).

De acordo com os diagnósticos elaborados, o acesso a serviços públicos e privados, como educação, saúde e comércio, dos Arara e Cinta Larga afetados pelo PMA refere-se ao município de Aripuanã. O município de Juara, área de influência da UHE Castanheira, por sua vez, constitui-se uma das referências para os Kayabi, Apiaká, Munduruku e Rikbaktsa (Comtexto, 2018; MRS, 2018).

Em ambos os casos, prevê-se sobrecarga e precarização na infraestrutura da saúde e da educação da região, bem como escassez de materiais e alimentos, aumento dos preços do comércio e das habitações, este último que atinge a parcela dos indígenas que trabalha e reside nos municípios referidos. Diante dos seus efeitos, o impacto foi classificado como de probabilidade certa de ocorrência a afetar os povos indígenas na área da UHE Castanheira e do PMA, sendo classificados como de magnitude baixa e média, respectivamente (Comtexto, 2018; MRS, 2018).

q. Aumento da exposição aos problemas sociais

As mudanças sociais e econômicas observadas na área de influência de empreendimentos associa-se a fatores como geração de oportunidades de emprego e incentivo ao fluxo migratório. Uma das mudanças sociais observadas trata do aumento de circulação e de contato interétnico, promovido pelo afluxo populacional, cujos efeitos tratam

do aumento de problemas sociais, como prostituição, violência e problemas de saúde, em específico, alcoolismo e doenças sexualmente transmissíveis (Comtexto, 2018; MRS, 2018; Sánchez, 2013).

O impacto foi classificado como de ocorrência provável entre os Kayabi, Apiaká, Munduruku e Rikbaktsa, da área de influência da UHE Castanheira, e certa entre os Arara e Cinta Larga da área do PMA, considerando o uso que esses povos fazem das áreas do entrono do empreendimento, incluindo os seus municípios de referência, e, também, de alta magnitude (Comtexto, 2018; MRS, 2018).

r. Interferência no sistema viário e tráfego local

Um impacto particularmente reconhecido associado às etapas de planejamento, instalação e operação de empreendimentos, trata das interferências no sistema viário e no tráfego local (Sánchez, 2013). As alterações no sistema viário decorrem da necessidade de adaptação dos acessos existentes à realidade do tráfego de veículos pesados que suportam um empreendimento. A interferência é considerada positiva no âmbito das melhorias realizadas, e negativa devido ao aumento do risco de acidentes (Comtexto, 2018).

Outro aspecto a ser destacado diz respeito às alterações ao nível do tráfego devido ao trânsito constante de veículos, e paralizações decorrentes de medidas de segurança, que propiciam incômodos às populações da área de influência. Trata-se de impacto previsto no âmbito do PMA, sendo considerado de grande importância para os Arara que utilizam as mesmas vias de acesso ao empreendimento (Comtexto, 2018). O referido impacto também afetou, durante a instalação da LT PBJ, os grupos indígenas da área de influência da linha, em especial os Paresí da Terra Indígena Rio Formoso (Ecology Brasil, 2015). Em ambos os casos, o impacto relaciona-se ao aumento das partículas suspensas no ar e do risco de acidentes, aos atrasos, e impedimentos de realização de atividades e trânsito em emergência (Comtexto, 2018; Ecology Brasil, 2015).

s. Alteração da organização social, econômica, cultural e política

Conforme debatido no enquadramento teórico, os povos indígenas são caracterizados por uma organização social, econômica, cultural e política diferenciada em relação à sociedade envolvente. Um dos aspectos já tratados nessa seção, por exemplo, diz respeito à organização econômica baseada nas suas atividades produtivas tradicionais.

Os grupos afetados pelos empreendimentos estudados, também, diferem entre si

quanto às suas regras de organização⁴⁴, costumes, tradições e crenças. Contudo, similaridades são evidenciadas, a exemplo da importância das famílias extensas e de princípios de solidariedade e reciprocidade como elementos estruturantes de sua organização sociopolítica, econômica e cultural (Comtexto, 2018; Ecology Brasil, 2015; MRS, 2018).

Reconhece-se que a inserção de empreendimentos, e seu processo de licenciamento ambiental, interfere na organização dos povos indígenas afetados, principalmente ao nível das atividades produtivas cotidianas, práticas e transmissão de cultura, formas de deliberação e representações políticas, conforme identificado nos estudos da UHE Castanheira, da LT PBJ e do PMA (Comtexto, 2018; Ecology Brasil, 2015; MRS, 2018).

O primeiro aspecto a ser destacado são os efeitos do licenciamento ambiental na organização dos grupos devido às demandas introduzidas, como a necessidade de apropriação de conhecimentos técnicos alheios ao universo simbólico indígena, de participação em etapas legais obrigatórias do procedimento, e de deliberação sobre agenda imposta e sobre compensações socioambientais (Comtexto, 2018; Ecology Brasil, 2015; MRS, 2018).

Conforme tratado, as demandas do processo influenciam a coesão interna na medida em que promovem conflitos em relação às representações políticas e no acomodamento de interesses diversos quanto às compensações socioambientais. Outro ponto de destaque são as interferências das etapas do procedimento na rotina dos grupos afetados (Comtexto, 2018; Ecology, 2015, MRS, 2018).

Além do processo de licenciamento, as atividades necessárias à instalação e a presença do empreendimento interferem na organização dos grupos, como identificado entre os Paresí da Terra Indígena Utiariti, os quais reduziram a frequência de atividades de coleta de frutas em áreas próximas à LT PBJ, afetando não apenas uma importante fonte de subsistência como a prática⁴⁵ de sua cultura (Ecology Brasil, 2015). Diante do quadro, o impacto foi considerado de alta magnitude na área de influência dos três empreendimentos (Comtexto, 2018; Ecology Brasil, 2015; MRS, 2018).

t. Geração de receios e expectativas

O impacto refere-se aos sentimentos gerados nas comunidades indígenas diante do

⁴⁴ No plano político, os Kayabi da Terra Indígena Apiaká-Kayabi, por exemplo, têm no *wyriat*, normalmente o homem mais velho, representação política que organiza a vida social na aldeia (Senra, 1999).

⁴⁵ De acordo com a Ecology Brasil (2015), a atividade de coleta entre os Pareci constitui-se um espaço de transmissão de cultura, sendo realizada, primordialmente, pelas mulheres com as crianças.

planejamento, instalação e operação de empreendimentos nas proximidades de suas terras e nos seus territórios. Nas fases iniciais, os medos e expectativas são induzidos por fatores como o aumento e circulação de informações não oficiais, experiências negativas pregressas relacionadas a outros empreendimentos, e, de modo geral, ao próprio processo de invisibilidade que acomete os povos indígenas no seu relacionamento com o Estado brasileiro.

Esses sentimentos incidem sobre as consequências dos projetos, dentre outros, ao nível da segurança, saúde e qualidade de vida das comunidades, e, em particular, sobre os recursos naturais da área de influência, considerando a sua importância para a reprodução física e cultural dos grupos (Comtexto, 2018; Ecology Brasil, 2015; MRS, 2018).

Após as fases iniciais de divulgação dos empreendimentos, tratam-se de sentimentos comuns aos povos indígenas afetados as expectativas sobre as compensações socioambientais dos impactos pelo responsáveis, e, também, sobre o acesso a benefícios, como vagas de emprego (Comtexto, 2018; Ecology Brasil, 2015; MRS, 2018).

O impacto foi identificado no âmbito da área de influência dos três empreendimentos, sendo classificado como de probabilidade certa de afetar os povos indígenas referidos, e considerado de alta magnitude nas áreas de influência da UHE Castanheira e do PMA (Comtexto, 2018; MRS, 2018) e de média magnitude na área de influência da LT PBJ (Ecology Brasil, 2015).

u. Interferência sobre bens culturais e em áreas de relevância simbólica

Grande parte das áreas hoje utilizadas nas frentes de expansão do agronegócio e para a implantação de obras de infraestrutura na Amazônia Legal associa-se aos territórios tradicionais dos povos indígenas afetados, abrigando vestígios, memória e áreas de relevância simbólica (MRS, 2018). Assim, um dos reconhecidos efeitos associados aos empreendimentos, e, em específico, às suas ações e atividades sobre o meio físico, é a sua interferência sobre o patrimônio cultural dos povos indígenas⁴⁶ (Contexto, 2018; Ecology Brasil, 2015; MRS, 2018; Sánchez, 2013).

Esse é o caso dos Cinta Larga e Arara cujos territórios históricos correspondem a longas faixas territoriais no noroeste do Mato Grosso, incluindo a região onde se pretende instalar o

⁴⁶ O patrimônio cultural é constituído por bens materiais e imateriais imbuídos de identidade, ação e memória, como objetos, formas de fazer, sítios de importância simbólica, entre outros (República Federativa do Brasil, 1988, art. 216°).

PMA, tendo sido confirmada a existência de vestígios na ocasião de construção de um aproveitamento hidrelétrico na região. Diante desse quadro, o impacto, de probabilidade certa de afetar os dois grupos, foi classificado como de média magnitude e definido nos termos da preocupação das comunidades em relação ao tratamento a ser dado ao seu patrimônio arqueológico (Comtexto, 2018).

O impacto foi identificado, também, nos estudos da LT PBJ e da UHE Castanheira. No primeiro caso, decorreu da interferência da linha em região de importância simbólica para os Manoki, e, principalmente para os Nambiquara, modificando o padrão de uso do local (Ecology Brasil, 2015).

No que concerne a UHE Castanheira, prevê-se a afetação de bens materiais e áreas de relevância simbólica, como antigos aldeamentos e cemitérios, para os Kayabi, Apiaká, Munduruku e Rikbaktsa, tendo em vista, conforme referido, ser a área do aproveitamento hidrelétrico parte do território tradicional desses povos. O impacto foi classificado como de probabilidade certa de ocorrência, irreversível e de alta magnitude para os indígenas das três etnias (MRS, 2018).

v. Aumento da pressão sobre as terras indígenas e seus recursos naturais

Reconhece-se que atualmente as terras indígenas abrigam, aproximadamente, 25% do bioma amazônico, servindo como verdadeiras barreiras ao avanço do desmatamento promovido pela expansão do agronegócio no Brasil (Valle, 2010). Diante dessa realidade, um dos principais problemas que afetam os povos indígenas, na atualidade, é a pressão sobre suas terras, territórios e recursos naturais, materializada pelo aumento do número de invasões, extrações ilegais de recursos naturais, queimadas e desmatamentos (Cimi, 2020).

A pressão sobre o território indígena é potencializada pela inserção de novos empreendimentos, principalmente em contextos regionais já antropizados e marcados pela presença de frentes de exploração econômica, caso das áreas de influência dos três empreendimentos estudados. O município de Aripuanã, onde o PMA será instalado, por exemplo, corresponde ao segundo maior produtor nacional de madeira para venda (Comtexto, 2018).

Conforme debatido, alguns dos impactos da inserção de empreendimentos tratam da geração de vagas de emprego, aumento populacional, melhoria do sistema viário e aquecimento da economia local, e, também, diminuição de terras disponíveis e atração de

investidores às regiões afetadas, que desencadeiam uma série de mudanças no padrão fundiário e no uso e ocupação feito pela população afetada.

O referido quadro, assim, favorece o uso e exploração ilegal de terras indígenas e sobrecarga do meio natural da região. Assim, o impacto identificado nas áreas de influência da UHE Castanheira, LT PBJ e PMA foi classificado como irreversível e de alta magnitude, potencializando problemas que já afligem os povos indígenas destacados.

w. Interferência nas atividades de caça, pesca e coleta

A interferência nas atividades de caça, pesca e coleta, que estruturam a organização econômica e sociocultural dos povos indígenas, decorre de ações diretas ao meio natural e de efeitos indiretos dos empreendimentos. Trata-se de impacto identificado no âmbito da UHE Castanheira, da LT PBJ e do PMA, conforme arranjo caracterizado abaixo.

No caso da UHE Castanheira, a despeito da interferência sobre as atividades de caça e coleta decorrentes da intensificação dos processos de perda e fragmentação da cobertura vegetal local, é sobre a atividade de pesca o impacto mais significativo do empreendimento devido aos efeitos do barramento do rio à ictiofauna⁴⁷ (MRS, 2018).

A intensidade do impacto é potencializada devido ao fato da carne de peixe constituir a fonte proteica cotidiana dos Kayabi, Apiaká, Munduruku e Rikbaktsa, razão pela qual o impacto sobre o estoque pesqueiro ter sido classificada como permanente, irreversível e de alta magnitude (MRS, 2018). O impacto sobre a ictiofauna também foi discriminado como provável de afetar, com média intensidade, os Arara na área de influência do PMA, considerando a possibilidade de contaminação dos rios da região (Comtexto, 2018).

No que concerne a atividade de caça, destacam-se os casos da LT PBJ e do PMA devido à supressão vegetal realizada para a abertura da faixa de servidão da linha e da mina, respectivamente, com efeitos sobre a fauna terrestre e os recursos florestais, tendo sido o impacto classificado como de média magnitude nos dois casos (Comtexto, 2018; Ecology Brasil, 2015).

Nos três empreendimentos estudados, contudo, as interferências sobre as atividades de pesca, caça e coleta dos povos indígenas associam-se a outros impactos identificados, a saber: (i) alteração do sistema viário da região, que influencia o afugentamento e

⁴⁷ Refere-se ao conjunto de peixes de um ambiente. De acordo com a equipe consultora, o barramento promovido pela UHE Castanheira alterará a qualidade e disponibilidade da ictiofauna do rio Arinos (MRS, 2018).

atropelamento da fauna terrestre; (ii) pressão sobre os recursos naturais decorrentes de fatores induzidos pelo empreendimento, como o incentivo aos fluxos migratórios; e (iii) pressão sobre os territórios indígenas, principalmente em relação ao uso ilegal dos seus recursos naturais (Comtexto, 2018; Ecology Brasil, 2015; MRS, 2018).

A perceção da realidade dos impactos dos empreendimentos sobre os povos e terras indígenas, conforme tipologia elaborada, instrumentaliza os debates nos campos políticos do meio ambiente e social, objetos da próxima secção.

7. Discussão: Tipologia de Impactos e Implicações Políticas

Conforme exposto na secção de resultados, a tipologia elaborada demonstrou similaridades na frequência dos impactos da UHE Castanheira, LT PBJ e PMA, mas também discrepâncias. As particularidades dos impactos evidenciados em cada tipologia de empreendimento demonstram alguns aspectos importantes, como a influência da metodologia utilizada pelas equipes consultoras, que implicou em uma dada discricionariedade em relação a identificação dos impactos. À UHE Castanheira, por exemplo, relacionou-se o impacto de “afluxo populacional” que, embora não discriminado, foi considerado um fator gerador de outros impactos nos demais estudos.

Algumas discrepâncias revelam, também, os efeitos de atividades e de aspectos estruturais específicos de cada tipologia de empreendimento. Trata-se, por exemplo, do impacto de “alteração dos níveis de vibração”, identificado no PMA devido às atividades de detonação promovidas para a lavra mineral. Um terceiro ponto digno de nota corresponde à influência do fator tempo sobre a qualidade da identificação dos impactos de cada tipologia de empreendimento. Há de se presumir que o estudo da LT PBJ, por exemplo, realizado após a operação da linha, não tenha contemplado os impactos associados, principalmente, à sua etapa de instalação, identificados nos outros dois casos.

A despeito das similaridades, os contextos socioeconômicos os quais os empreendimentos estão inseridos e a realidade dos problemas sociais vividos pelos povos indígenas afetados têm grande influência nos impactos dos empreendimentos. A situação fundiária dos Tapayuna, que reivindicam demarcação de terra indígena, por exemplo, determinou a discriminação do impacto sobre os seus direitos territoriais na área de influência da UHE Castanheira.

Nesse cenário torna-se mais relevante pensar, em políticas públicas, nos efeitos de diversos tipos de empreendimentos sobre o exercício de direitos dos povos indígenas, entendendo a influência de fatores e processos indutores dos impactos. Em consonância com as opções metodológicas da pesquisa, a análise de conteúdo da tipologia elaborada evidenciou 23 impactos sobre as dimensões de direitos (i) sociais e econômicas, (ii) culturais, (iii) territoriais, (iv) sobre o meio ambiente, e (iv) sobre a participação, consulta e informação dos povos indígenas afetados pela UHE Castanheira, pela LT PBJ e pelo PMA (ver Tabela 4).

Tabela 4*Direitos afetados pelos impactos da UHE Castanheira, LT PBJ e PMA*

Impactos	Direitos				
	Sociais e econômicos	Identidade cultural	Terras e territórios	Meio ambiente	Participação, consulta e informação
Impedimento ao pleno reconhecimento de direitos originários e regularização fundiária das terras indígenas	x	x	x	x	
Restrição de acesso às áreas utilizadas para reprodução física e cultural	x	x	x	x	
Aumento do afluxo populacional	x	x	x	x	
Interferência nas relações comerciais estabelecidas com os não indígenas	x	x	x		
Alteração da paisagem		x	x	x	
Aumento de acidentes	x	x	x		
Abandono de resíduos próximos às terras indígenas	x		x	x	
Exclusão do processo de desenvolvimento					x
Alteração da disponibilidade e qualidade dos recursos hídricos locais	x	x	x	x	
Alteração dos níveis de vibração	x		x	x	
Intensificação da pressão sobre o patrimônio cultural e identidade indígena		x			
Dinamização econômica das famílias e comunidades indígenas	x				
Interferência nas fontes de artesanato e construção	x	x	x	x	
Aumento de conflitos		x			
Sobrecarga sobre os serviços públicos e privados	x				
Aumento da exposição a problemas sociais	x				
Interferência no sistema viário e tráfego local	x	x			
Alteração da rotina indígena e da organização social, cultural e política	x	x	x	x	
Geração de receios e expectativas		x			x
Interferência sobre bens culturais e em áreas de relevância simbólica		x	x	x	
Aumento da pressão sobre as terras indígenas e seus recursos naturais			x	x	
Interferência nas fontes de alimentação: Pesca, caça e coleta	x	x	x	x	

Fonte: Comtexto (2018); Ecology Brasil (2015); MRS (2018).

Desta maneira, um primeiro conjunto de impactos associa-se ao fator indutor de aumento populacional promovido pelos empreendimentos, a exemplo do impacto de sobrecarga nos serviços públicos e privados, que tem implicações ao exercício dos direitos socioeconômicos dos povos indígenas, como o acesso à saúde e à educação, mas que possuem a atenuante de ter sua magnitude reduzida após a instalação dos empreendimentos, sendo considerados reversíveis.

Por outro lado, influenciam também o exercício do direito à identidade cultural na medida que potencializam, devido ao aumento de circulação e contato interétnico, o racismo e a discriminação já existentes, considerando a internalização social do discurso de inferiorização dos grupos que justificou a espoliação de seus territórios e de negação de outros direitos. Além de efeitos socioeconômicos e culturais, os impactos induzidos pelo aumento populacional influenciam o exercício de direitos associados às terras e territórios e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, diante da pressão sobre o uso dos recursos naturais da região afetada.

As alterações da dinâmica fundiária, como o aumento da especulação imobiliária, induzem um segundo conjunto de impactos a serem destacados com efeitos sobre o exercício de direitos socioeconômicos, em específico às suas dimensões de renda e de trabalho, conforme as modificações das relações comerciais estabelecidas entre indígenas e não indígenas, situação considerada reversível na medida em que os seus efeitos são atenuados após a instalação dos empreendimentos.

Conforme análise de tipologia, os impactos associados às ações sobre o meio natural, como a supressão da cobertura vegetal ou o barramento do fluxo do rio, em específico sobre ambientes ou recursos que não podem ser substituídos (Sánchez, 2013), por sua vez, possuem grande influência adversa sobre o exercício da maioria das dimensões de direitos destacadas e se constitui central no debate da pesquisa. Em primeiro lugar, eles afetam diretamente o direito dos povos indígenas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo quase sempre os impactos permanentes, irreversíveis e não passíveis de ações de mitigação.

De acordo com o padrão de territorialidade dos povos indígenas afetados, que utilizam áreas externas aos domínios das terras indígenas para as suas atividades produtivas, mas principalmente pelas reivindicações de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas nas áreas de influência dos empreendimentos, os impactos sobre o meio natural influenciam o

exercício dos direitos às suas terras e territórios, sendo considerados irreversíveis e incompatíveis com a adoção de medidas de mitigação e, mesmo, compensação.

Os direitos econômicos e sociais e à identidade cultural são, também, mobilizados pelas alterações no meio natural, tendo em vista a influência adversa da perda de ambientes e recursos para as suas práticas tradicionais a partir das quais a cultura é transmitida. Uma dimensão particular do direito à identidade cultural afetada pelas ações de empreendimentos no meio natural trata-se do patrimônio cultural. Embora haja a previsão legal de ações de resgate dos bens culturais materiais dos povos indígenas no processo de licenciamento ambiental (Portaria Interministerial n.º 60, 2015), os impactos dos empreendimentos descaracterizam locais de relevância simbólica, sendo considerados permanentes, irreversíveis e incompatíveis com a adoção de medidas de mitigação e compensação.

O quarto conjunto de impactos destacados decorre do processo de licenciamento ambiental que induz, a partir de uma demanda externa, mudanças na organização social e política dos grupos afetados, incorrendo no exercício do direito à identidade cultural. Devido às dificuldades em se medir a eficiência de programas de mitigação e compensação sobre impactos à cultura, a sua capacidade de reversibilidade é indefinida (MRS, 2018). Nesse sentido, há ainda a afetação dos direitos dos povos indígenas à participação no processo decisório, tanto no plano formal quanto no sentido de influenciar efetivamente as decisões do poder, conforme se decorre da análise do processo de licenciamento da LT PBJ. Devido à sua associação natural, a ausência de participação incorre, também, no exercício dos direitos à informação e à consulta.

De que maneira a tipologia de impactos pode subsidiar reflexões e recomendações aos campos políticos do meio ambiente, da política social e conciliador? Reconhece-se, em primeiro lugar, que ela evidencia as dificuldades da política de ambiente brasileira em compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico e a proteção do meio ambiente com caráter de sustentabilidade forte.

Embora, ao menos no plano formal, a política de ambiente oriente-se ao desenvolvimento sustentável, observou-se a adoção de pressupostos de modernização. Um efeito evidente dessa lógica é a sobrecarga dos instrumentos de execução da política, como o licenciamento ambiental, e, neste domínio, a excessiva opção dos órgãos ambientais pela viabilidade de empreendimentos, embora se assuma o seu desvio de finalidade, tendo em

vista não contar com o auxílio de outros instrumentos da política que possibilitariam a resolução preventiva dos principais efeitos adversos de políticas, planos e programas, projetos e atividades (Sánchez, 2017).

A superação dos desafios destacados (ver Figura 4) envolve, assim, mudanças na cultural institucional do setor do ambiente com vistas ao alinhamento de suas prioridades com a persecução da sustentabilidade forte. Contudo, insere-se em um debate mais amplo que extrapola os limites da política de ambiente, isto é, refere-se à necessidade de alterar a realidade de ausência de visão estratégica e de planejamento ambiental no cenário político brasileiro cuja fragilidade associa-se à condição histórica não prioritária da área do ambiente (Lima, 2011) e à sua incapacidade de articulação intrainstitucional e interinstitucional (Moura & Bezerra, 2016).

Figura 4

Desafios da política de ambiente brasileira



Assim, a persecução desenvolvimento sustentável com carácter de sustentabilidade forte requer, dentro de um amplo quadro estratégico, a adoção do planejamento ambiental como critério efetivo de análise de viabilidade de políticas, planos, programas e atividades de desenvolvimento, tendo o setor do ambiente papel articulador central devido o carácter transversal do seu objeto. Na prática, significa a persecução de um efetivo equilíbrio de

escolhas em que não prevaleça sempre a opção por ações que alterem o meio natural.

A instituição de políticas, planos, programas e atividades de desenvolvimento deve, dentro do quadro macro de planejamento, envolver também o campo social, prerrogativa potencializada quando da afetação de grupos vulneráveis e minorias, como os povos indígenas. A consideração do meio social e da Política Social no planejamento macro de setores econômicos de políticas públicas decorre do entendimento de que o desenvolvimento sustentável envolve, dentre outros, a persecução da justiça social, e em específico da justiça ambiental, de maneira que os grupos sociais vulneráveis, e particularmente os povos indígenas, não tenham que assumir o ônus de um modelo de desenvolvimento que não compartilham com a sociedade envolvente.

O modelo de desenvolvimento concebido e praticado dos povos indígenas, comumente circunscrito no debate de etnodesenvolvimento, associa-se a entendimentos particulares e modos de vida tradicionais que valorizam a relação integral dos seres humanos com a natureza, não sendo marcadamente orientado ao consumo de bens materiais, conforme consubstanciado pelo conceito de bem viver (Cavallo, 2018). Desta maneira, um desenvolvimento que se enseja sustentável deve ter em conta a multiplicidade de atores e de visões de mundo, com vistas à promoção de uma conciliação possível de diversos interesses, processo que envolve ampla participação social ou governança.

Feita essa aproximação, ressalta-se que para a Política Social a tipologia de impactos elaborada explicita os principais fatores indutores dos impactos dos empreendimentos (como o aumento populacional, as mudanças nas dinâmicas fundiárias e as alterações do meio natural) e o conhecimento de dimensões de direitos afetados, informações que fundamentam o seu tratamento político diferenciado quando da inserção de políticas, planos, programas e atividades de desenvolvimento.

Cabe ressaltar que diante dos conflitos de interesses, o setor indigenista não possui instrumentos políticos e institucionais para imprimir esforços no sentido de resolução dessas fragilidades, a exemplo da resolução de questões territoriais, como as demarcações de terras tradicionalmente ocupadas e as reivindicações por ampliação das terras demarcadas nas regiões afetadas por empreendimentos. Desta maneira, o tratamento político de fragilidades, como as socioeconômicas e territoriais, por exemplo, deve ser considerado dentro de um planejamento realístico, sem que isso implique, contudo, em negligência com os demais povos

indígenas habitantes de outras regiões.

Um caminho evidente, mas de difícil consecução, é a progressiva articulação do setor indigenista com a área do meio ambiente, cujos objetos naturalmente dialogam, e, também, com os setores econômicos, no sentido de acomodar interesses e vislumbrar possíveis consensos, sem implicação em aumento da vulnerabilidade e riscos à reprodução física e cultural dos povos indígenas afetados. Esse frágil exercício, que reflete as próprias dificuldades de consecução do desenvolvimento sustentável, possibilitaria, aos setores econômicos, a atenuação de conflitos judiciais e embargos comuns na execução da política de ambiente.

Em consonância com a sua capacidade política e institucional, o setor social deve primar, ainda, pelo contínuo diálogo com os povos indígenas, promovendo ações de informação sobre as questões institucionais correlatas ao meio ambiente, dentre elas, o licenciamento ambiental, com vistas a instrumentalizar as comunidades para a participação no processo decisório, e, principalmente, para a reinvidação de direitos.

Por fim, a tipologia de impactos, também, fundamenta os debates sobre o quadro normativo conciliador das políticas de ambiente e indigenista no licenciamento ambiental, considerando ser, dentro dos modelos de desenvolvimento hegemônico, inevitável a afetação de povos e terras indígenas. Nesse sentido, um primeiro ponto digno de nota trata do fato de que atualmente o quadro normativo conciliador não traz garantias ao exercício de direitos do povos indígenas afetados por empreendimentos. Essa observação é evidenciada, por exemplo, pela previsão normativa da inserção de empreendimentos em terras indígenas diante de relevante interesse público.

Se o quadro normativo conciliador não garante a proteção do meio ambiente nas terras indígenas, presume-se a fragilidade do componente indígena na análise de viabilidade de empreendimentos externos aos domínios de suas terras. Nesse debate ressalta-se que a Avaliação de Impacto Ambiental realizada no licenciamento ambiental prevê a elaboração de estudos sociambientais específicos dos grupos e terras indígenas, os referidos ECI, na área de influência de empreendimentos licenciados pelo órgão ambiental federal, conforme previsto na Portaria Interministerial n.º 60 (2015), o mesmo não se aplicando a empreendimentos licenciados pelos órgãos ambientais dos estados e municípios brasileiros.

Embora a normativa, dentro de um quadro de escassez, represente um avanço, tendo em vista que garante a consulta do órgão ambiental federal à Funai no licenciamento

ambiental, dois pontos centrais são dignos de nota. O primeiro deles diz respeito às distâncias estabelecidas para a inclusão de terras indígenas na área de influência de empreendimentos, às quais não foram identificadas justificativas técnicas. Atualmente, a área de influência de usinas hidrelétricas na Amazônia Legal, por exemplo, abrange as terras indígenas no raio de 40 Km da área mais próxima do seu reservatório, embora se reconheça, dado o caráter difuso dos impactos ambientais, a afetação de todo o curso do rio promovido por barramentos, e, por conseguinte, das terras indígenas nas suas proximidades. Nesse sentido, a despeito da previsão da possibilidade de ampliação da área de influência de empreendimentos (Portaria Interministerial n.º 60, art. 3º, inc. 3º), a norma expressa a necessidade de comum acordo entre todos os atores institucionais envolvidos.

Outro ponto que se supõe central nesse debate é a ausência, no quadro normativo conciliador, de mecanismos de compensação ao meio socioeconômico. A Portaria Interministerial n.º 60 (2015) evidencia a necessidade de indicação, nos estudos socioambientais específicos, de medidas de mitigação, isto é, que visem a atenuação de impactos, e, ainda, de medidas de controle.

O dispositivo expressa, ainda, a necessidade das medidas de mitigação e controle indicadas estabelecerem uma relação direta (Portaria Interministerial n.º 60, 2015, art.7º, inc. 12º), entendida como expressão de uma lógica de causa-efeito com os impactos dos empreendimentos (Instrução Normativa n.º 2, 2015), embora a natureza das dimensões afetadas não sejam facilmente dimensionadas ou avaliadas no que tange à eficácia das medidas propostas. Trata-se, por exemplo, do caso dos impactos sobre as terras e territórios, os quais para os povos indígenas não são concebidos apenas como um recurso econômico, mas como parte constituinte do que estrutura o seu modo de vida tradicional, e, portanto, carregado de valor simbólico, não sendo, assim, os impactos facilmente dimensionados ou mitigados.

A compensação ambiental visa a substituição de ambientes ou recursos perdidos por outros equivalentes (Sánchez, 2013), sendo regulada no licenciamento ambiental apenas nos casos dos danos ao meio biótico, conforme a previsão de aporte financeiro dos responsáveis por empreendimentos de significativo impacto ambiental à criação de espaços territoriais especialmente protegidos (Lei n.º 9.985, 2000). Embora não expresse a mesma lógica, a única garantia normativa que dialoga com a esfera da compensação para os povos indígenas

corresponde à participação sobre os resultados econômicos de aproveitamentos hidrelétricos e pesquisa e exploração mineral em suas terras (Constituição Federal, 1988, art. 231º, inc. 3º).

A ausência de dispositivos específicos direcionados aos povos indígenas no quadro normativo conciliador reflete a subdimensão do meio social na política de ambiente brasileira, inferida no próprio conceito de meio ambiente exarado pelo legislador (Carolino, 2016), a saber, “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Lei n.º 6938, 1981, art. 3º), embora o conceito de impacto ambiental abarque dimensões do meio social, como qualidade de vida, bem-estar, saúde, segurança e atividades sociais (Resolução n.º 1, 1986).

Ao enfatizar o meio ambiente no âmbito das dimensões física, química e biótica, invisibilizando as suas dimensões sociais e culturais, a política de ambiente perpetua a tradicional perspectiva dicotômica dos sistemas socioambientais, conforme debate o quadro analítico do HEP/NEP (Catton & Dunlap, 1978), cujos efeitos políticos incluem, dentre outros, a anomia relacionada ao meio social (Carolino, 2016; Costa et al., 2019).

Embora na visão da autora, sendo a justiça ambiental, como justiça social, um valor a ser perseguido no alcance do desenvolvimento sustentável, o quadro normativo conciliador deve estabelecer situações em que prevaleçam a proteção do ambiente e de outras dimensões de direitos dos povos indígenas na análise de viabilidade de empreendimentos, a exemplo daqueles projetados em terras indígenas.

Contudo, tendo em vista o entendimento da inevitabilidade da afetação dos povos indígenas no processo de acomodação dos diversos interesses e finalidades do Estado, o quadro normativo conciliador deve, também, estabelecer na Avaliação de Impacto Ambiental realizada no licenciamento ambiental, princípios, conceitos e diretrizes específicos do meio socioeconômico, como aqueles relacionados à cultura, à economia, à organização social e à territorialidade (Carolino, 2016; Costa et al., 2019), com vistas a atenuar os efeitos dos empreendimentos sobre o exercício de direitos de grupos vulneráveis e minorias, como os povos indígenas, para que estes não assumam o ônus do modelo de desenvolvimento hegemônico.

A pesquisa elaborada, assim, possibilita a realização de outros trabalhos na temática, dentre os quais o desenvolvimento e complementação da tipologia de impactos, a partir da inclusão de outros critérios, a exemplo de outras tipologias, de casos especiais de

empreendimentos e de outras regiões administrativas brasileiras. O incremento deste trabalho poderá servir como um instrumento técnico e político no processo de articulação intrainstitucional e interinstitucional do campo indigenista.

Outra possibilidade de trabalho posterior inclui a proposição de um quadro normativo conciliador com dispositivos específicos associados à garantia de direitos e orientado à sustentabilidade forte, a partir de experiências internacionais de países que dedicaram tratamento especial aos povos indígenas nas suas políticas de ambiente.

8. Conclusões

Os processos de modernização do meio natural, dentre os quais os empreendimentos controlados pelo procedimento administrativo do licenciamento ambiental, têm efeitos adversos sobre povos e terras indígenas devido à sua condição de vulnerabilidade socioeconômica e ao seu elemento cultural diferenciador em relação aos demais setores sociais, razão da sua relevância para a Política Social.

A Política Social, que tem por objetivo a transformação social para a promoção de sociedades mais justas e coesas (Gabel, 2016) também depara-se atualmente com problemas que fogem ao seu domínio tradicional, como os problemas ambientais, diante do reconhecimento da interdependência e interinfluência dos sistemas socioecológicos (Catton & Dunlap, 1978). Um exemplo da necessidade de tratamento das questões ambientais no domínio da Política Social são as suas repercussões ao nível da saúde e da qualidade de vida da população, e a evidência de que os grupos sociais vulneráveis, como os povos indígenas, são particularmente afetados pelos efeitos deletérios das atividades que alteram o meio natural (Cahill, 2001), entendimento que fundamenta o quadro teórico da justiça ambiental.

O tratamento dos problemas ambientais, sociais e econômicos é atualmente circunscrito no quadro analítico do desenvolvimento, e, em específico, do desenvolvimento sustentável, que evoluiu de um conceito/paradigma à uma ação política coordenada que deve primar pela sustentabilidade forte (Seixas, 2014; Shi et al., 2019), isto é, pela manutenção de stocks de capital natural (Barbier, 2016).

O alcance do desenvolvimento sustentável envolve, também, a persecução da justiça social, da justiça ambiental, e, diante dos riscos, incertezas e conflitos de escolhas que caracterizam a segunda modernidade, de ampla participação social nos processos decisórios, razão da inclusão da governança como quarto pilar/dimensão do desenvolvimento sustentável junto às dimensões ambiental, econômica e social (Chichilnisky & Heal, 1993; Dias, 2017; Moura & Bezerra, 2016; Seixas, 2014).

Outra perspectiva analítica destacada na pesquisa de viés político e institucional, que versa sobre o tratamento dos problemas ambientais dentro da ordem econômica atual, diz respeito à modernização ecológica, cujos pressupostos incluem a resolução dos problemas ambientais a partir de uma lógica de modernização, por meio desenvolvimento tecnológico (Dias, 2017; Dias et al., 2020).

Observou-se, a partir da apresentação e análise de seus fundamentos, princípios, objetivos e instrumentos, que a política de ambiente brasileira acolheu, ao menos no plano formal, o conceito de desenvolvimento sustentável e, também, pressupostos de modernização, presentes, por exemplo, no licenciamento ambiental, principal instrumento de execução da política e cujos efeitos da excessiva opção pela viabilidade de empreendimentos exercem efeitos adversos sobre povos e terras indígenas.

Os povos indígenas são caracterizados por um modo de vida tradicional fundamentado por entendimentos de que o meio natural se constitui parte integrante de um sistema que interconecta seres humanos e não humanos em interação e dependência, mas também de que o meio é promotor de saúde, bem-estar, sobrevivência e sustento (Gratani et al., 2016). Desta maneira, a condição de vulnerabilidade e os modos de vida tradicionais dos povos indígenas fundamentam uma rede de proteção dos direitos humanos que expressa, além do direito ao desfrute de todos os direitos humanos, dimensões específicas de direitos como: (i) à identidade cultural; (ii) às terras e territórios; (iii) ao meio ambiente protegido e conservado; e (iv) à participação, consulta e informação. Esses direitos são consubstanciados pelo direito dos grupos ao desenvolvimento social, econômico e cultural segundo os seus próprios interesses e prioridades (Anjos Filho, 2009; Convenção n.º 169, 1989; DSDPI, 2007).

As dimensões de direitos orientam a política indigenista brasileira cujo subsistema de destaque para a pesquisa é o da participação no procedimento de licenciamento ambiental (Portaria n.º 666, 2017). Nesse sentido, evidencia-se, também, a existência de um quadro normativo conciliador formado por dispositivos contidos na Convenção n.º 169 (1989), na Constituição Federal (1988), na Portaria Interministerial n.º 60 (2015) e na Instrução Normativa n.º 2 (2015).

Para a concretização dos objetivos da pesquisa foram selecionados três estudos de caso de empreendimentos conforme os critérios estabelecidos na Portaria Interministerial n.º 60 (2015), tendo sido selecionada a região administrativa brasileira da Amazônia Legal e as tipologias de usina hidrelétrica (UHE Castanheira), linha de transmissão (LT PBJ) e mineração (PMA).

A tipologia elaborada identificou e caracterizou um total de 23 impactos, dentre os quais, 14 associados à UHE Castanheira e 12 relativos à LT PBJ e ao PMA, e evidenciou a sua influência sobre dimensões de direitos dos povos indígenas, a saber: (i) sociais e econômicos;

(ii) à identidade cultural; (iii) às terras e territórios; (iv) ao meio ambiente; e (iv) à participação, à consulta e à informação.

Uma das implicações da realidade de afetação de direitos dos povos indígenas trata da necessidade da política de ambiente orientar-se à consecução do desenvolvimento sustentável com caráter de sustentabilidade forte, que envolve, dentre outros, uma mudança de cultura institucional do setor. Além da necessidade de mudanças de prioridades no seu planejamento interno, o setor do ambiente, devido à natureza transversal do seu objeto, deve apresentar-se e ser reconhecido como articulador do planejamento ambiental interinstitucional, que subsidie a análise da sustentabilidade ambiental de políticas, planos, programas e atividades dos diversos setores de políticas públicas.

A tipologia de impactos de empreendimentos sugere, também, a necessidade de envolvimento do setor social dentro de um planejamento macro de políticas, planos, programas e atividades de desenvolvimento, caso o desenvolvimento sustentável seja um objetivo a ser perseguido e, em específico, os seus valores de justiça social e justiça ambiental. Através do conhecimento dos efeitos dos empreendimentos, a Política Indigenista deve atentar-se, dentro de um planejamento realístico compatível com a sua capacidade institucional, a resolver as principais fragilidades dos povos indígenas afetados por projetos de desenvolvimento. Outro ponto central de atuação do setor social é a promoção de um contínuo processo informativo dos grupos indígenas, instrumentalizando-os para a participação no procedimento administrativo e na reivindicação de direitos.

Por fim, a tipologia de impactos evidencia a necessidade de ajustes no quadro normativo conciliador, que atualmente não conta com mecanismos de garantia de direitos, a exemplo da ausência de dispositivos que versem sobre situações em que prevaleçam a proteção do meio ambiente sobre os interesses das atividades produtivas. Nesse sentido, observou-se, também, a ausência de mecanismos de compensação direcionados aos povos indígenas que reflete, de um modo geral, a subdimensão do meio socioeconômico na política de ambiente brasileira (Carolino, 2016).

A pesquisa elaborada, assim, possibilita a realização de outros trabalhos na temática, dentre os quais o desenvolvimento e complementação da tipologia de impactos, e a proposição de um quadro normativo conciliador com dispositivos específicos com vistas à garantia de direitos e orientado à sustentabilidade forte.

9. Bibliografia

- Anjos Filho, R. N. (2009). *Direito ao desenvolvimento de comunidades indígenas no Brasil* [Tese de doutoramento, Faculdade de Direito]. Universidade de São Paulo, Biblioteca Digital. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-05012012-075449/>
- Aravacik, E. D. (2018). Social policy and the welfare state. Em B. Açıkgöz (Ed.), *Public economics and finance*. IntechOpen. <http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.82372>
- Barbier, E. B. (2016). Sustainability and development. *Annual Review of Resource Economics*, 8, 261-280. <https://doi.org/10.1146/annurev-resource-100815-095227>
- Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo* (L. A. Reta & A. Pinheiro, Trad.). Edições 70. (Trabalho original publicado em 1977).
- Beck, U., Bonss, W., & Lau, C. (2003). The theory of reflexive modernization: Problematic, hypotheses and research. *Theory, Culture & Society*, 20(2), 1-33. <https://doi.org/10.1177/0263276403020002001>
- Bier, L. L., & Verdum, R. (2014). Percepção da paisagem: Aerogeradores em Tapes (RS). *Espaço Aberto*, 4(1), 47-64. <https://doi.org/10.36403/espacoaberto.2014.2432>
- Boyle, A. (2012). Human rights and the environment: Where next? *The European Journal of International Law*, 23(3), 613–642. <https://doi.org/10.1093/ejil/chs054>
- Caeiro, J. C. (2015). *Estado Social, políticas públicas e política social*. ISCSP.
- Cahill, M. (2001). *The environment and social policy*. Routledge.
- Carmo, H. (2011). *Teoria da Política Social (Um olhar da Ciência Política)*. ISCSP.
- Carmo, H. (2014). *A educação para a cidadania no século XXI*. Escolar Editora.
- Carmo, H., & Ferreira, M. M. (2008). *Metodologia da investigação: Guia para a auto-aprendizagem* (2ª ed.). Universidade Aberta.
- Carolino, A.K. (2016). *O lugar do social na avaliação de impacto ambiental: Regulação pública no Brasil, avanços teóricos e desafios para o planeamento regional* [Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo]. Universidade de São Paulo, Biblioteca Digital. <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-20122016-153153/>
- Carvalho, N. (2007). *O ambiente como problema social em Portugal*. Agência Portuguesa do Ambiente.

- Castro, E. V. (26 de abril de 2006). No Brasil, todo mundo é índio, exceto quem não é. *Povos indígenas no Brasil 2001/2005*. Instituto Socioambiental.
- Castro, A. R. (2016). Fundamentos para uma crítica ao estatuto do índio: Raça e história de Lévi-Strauss. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, 11(1), 275-303. <https://doi.org/10.5902/1981369420970>
- Catton, W. R., & Dunlap, R. E. (1978). Environmental sociology: A new paradigm. *The American Sociologist*, 41-49. www.jstor.org/stable/27702311
- Cavallo, G. A. (2018). Conhecimentos ecológicos indígenas e recursos naturais: A descolonização inacabada. *Estudos Avançados*, 32(94), 373-390. <https://doi.org/10.1590/s0103-40142018.3294.0024>
- Chichilnisky, G., & Heal, G. (1993). Global environmental risks. *Journal of Economic Perspectives*, 7(4), 65-86. <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.7.4.65>
- Chiriboga, O. R. (2006). O direito à identidade cultural dos povos indígenas e das minorias nacionais: Um olhar a partir do sistema interamericano. *Sur-Revista Internacional de Direitos Humanos*, 3(5), 43-69. <https://www.scielo.br/pdf/sur/v3n5/v3n5a03.pdf>
- Cimi. (2015). *Violência contra os povos indígenas no Brasil: Dados de 2014*. https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2014-Cimi.pdf
- Cimi. (2020). *Violência contra os povos indígenas no Brasil: Dados de 2019*. <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>
- Coletti, R. N. (2012). A participação da sociedade civil em instrumentos da política ambiental brasileira. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 25, 39-51. <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v25i0.25544>
- Comtexto Treinamento e Consultoria Ltda. (2018). *Estudo do componente indígena (ECI) das terras indígenas Arara do Rio Branco e Aripuanã- Projeto Aripuanã da Mineração Dardanelos- Votorantim Metais/ Nexa Resources*. Comtexto.
- Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Convenção n.º 169 da ILO sobre povos indígenas e tribais. (1989). https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO

[CODE:C169](#)

- Costa, P., Dias, R., & Seixas, P. (2019). Política ambiental e povos indígenas no Brasil: Uma análise aos instrumentos regulatórios das compensações de impactos socioambientais de empreendimentos. *Monfragüe Desarrollo Resiliente*, XII, 52-74. <https://www.eweb.unex.es/eweb/monfragueresiliente/numero22/Art4.pdf>
- Costanza, R., Graumlich, L., Steffen, W., Crumley, C., Dearing, J., Hibbard, K., . . . Schimel, D. (2007). Sustainability or collapse: What can we learn from integrating the history of humans and the rest of nature? *AMBIO*, 36(7), 522-527. [https://doi.org/10.1579/0044-7447\(2007\)36\[522:SOCWCW\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1579/0044-7447(2007)36[522:SOCWCW]2.0.CO;2)
- Dean, H. (2007). Social policy and human rights: Re-thinking the engagement. *Social Policy and Society*, 7(1), 1-12. <https://doi.org/10.1017/S147474640700396X>
- Declaração da UN sobre os direitos dos povos indígenas. (2007). https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf
- Decreto n.º 5.051. (2004). Promulga a Convenção n.º 169 sobre povos indígenas e tribais da ILO. Publicado em 20/04/2004, Seção 1, n.º 75, DOU. <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=20/04/2004>
- Decreto n.º 10.088. (2019). Consolida atos editados sobre os instrumentos da ILO ratificados pela República Federativa do Brasil. Publicado em 06/11/2019, Seção 1, n.º 215, DOU. <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/11/2019&jornal=515&pagina=12&totalArquivos=213>
- Dias, R. D. C. (2017). *Configurações operativas de desenvolvimento regional sustentável: Uma análise às primeiras estratégias integradas de desenvolvimento territorial em Portugal* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas]. Universidade de Lisboa, Repositório da ULisboa. <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/14262>.
- Dias, R., & Seixas, P. (2018). Modelos regionais de governança da sustentabilidade: Uma análise às primeiras estratégias integradas de desenvolvimento territorial em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 48, 5-16. <http://www.apdr.pt/siterper/numeros/RPER48/48.1.pdf>
- Dias, R., Seixas, P., & Lobner, N. (2020). Sustainable development and ecological

- modernization: Boundary discourses between “strong” and “weak” approaches. *Journal of Sustainable Development*, 13(4), 268-278. <https://doi.org/10.5539/jsd.v13n4p268>
- Dixon, J., & Scheurell, R. P. (2002). *Social welfare with indigenous people*. Routledge.
- Drummond, J., & Barros-Plataiu, A. F. (2006). Brazilian environmental laws and policies, 1934–2002: A critical overview. *LAW & POLICY*, 28(1), 83-108. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2005.00218.x>
- Ecology Brasil. (2015). *Estudo do componente indígena: Linha de transmissão 230 kV SE Parecis- SE Brasnorte- SE Juba*. Ecology Brasil.
- EPE. (2010). *Plano decenal de expansão de energia: 2019*. <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Plano-Decenal-de-Expansao-de-Energia-2019>
- FAO. (2020). *Global forest resources assessment 2020: Main report*. <http://www.fao.org/3/ca9825en/CA9825EN.pdf>
- Fitzpatrick, T. (1998). The implications of ecological thought for social welfare. *Critical Social Policy*, 18(1), 5-26. <https://doi.org/10.1177/026101839801805401>
- Funai. (s.d.). *Nossas ações: Demarcação de terras indígenas*. <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/demarcacao-de-terras-indigenas>
- Funai. (2010). *Procedimento administrativo da LT SE Parecis- SE Brasnorte- SE Juba* (n.º 08620.000835/2010-54). <http://www.funai.gov.br/index.php/menu-sei>
- Funai. (2012). *Procedimento administrativo da UHE Castanheira* (n.º 08620.084296/2012-60). <http://www.funai.gov.br/index.php/menu-sei>
- Funai. (2014). *Procedimento administrativo do Projeto Aripuanã* (n.º 08620.070270/2014-04). <http://www.funai.gov.br/index.php/menu-sei>
- Gabel, S. G. (2016). *A Rights-based approach to social policy analysis*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-24412-9>
- Geominas– Geologia Mineração e Assessoria Ltda. (2017). *Relatório de impacto ambiental: Projeto Aripuanã- Mina subterrânea de polimetálicos*. <http://projetoaripuanã.com.br/files/rima.pdf>

- Giddens, A. (1991). *As consequências da modernidade* (R. Fiker, Trad.). Unesp. (Trabalho original publicado em 1990).
- Goodland, R. (1995). The concept of environmental sustainability . *Annual Review of Ecology and Systematics* , 26, 1-24. <https://doi.org/10.1146/annurev.es.26.110195.000245>
- Gough, I., Meadowcroft, J., Dryzek, J., Gerhards, J., Lengfeld, H., Markandya, A., & Ortiz, R. (2008). JESP symposium: Climate change and social policy. *Journal of European Social Policy*, 18(4), 325-344. <https://doi.org/10.1177/0958928708094890>
- Gratani, M., Sutton, S. G., Butler, J. R., Bohensky, E. L., & Foale, S. (2016). Indigenous environmental values as human values. *Cogent Social Sciences*, 2(1), 1-17. <https://doi.org/10.1080/23311886.2016.1185811>
- HMM & Novaterra (2015). *UHE Castanheira: Estudo de impacto ambiental*. <http://www.uhecastanheira.com.br/biblioteca-digital/>
- Hofmann, R. M. (2015). *Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil*. Câmara dos Deputados. <http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2016/08/2015-Estudo-Gargalos-do-Licenciamento-Ambiental-Rose-Hofmann.pdf>
- IBGE. (2012). *Censo demográfico 2010: Características gerais dos indígenas- Resultados do universo*. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/95/cd_2010_indigenas_universo.pdf
- Ibama. (s.d.). *Licenciamento ambiental: Licenças emitidas por ano*. https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_rel_licencia_por_ano.php
- Instrução Normativa n.º 02 (2015). Estabelece os procedimentos administrativos a serem observados pela Funai nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe. Publicada em 30/03/2015, Seção 1, n.º 60, DOU. <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=96&data=30/03/2015>
- Lei n.º 6.938. (1981). Dispõe sobre a política ambiente brasileira, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Publicada em 02/09/1981, DOU. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm

- Lei n.º 9.985. (2000). Regulamenta o art. 225º, para. 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Publicada em 19/07/2000, Seção 1, n.º 138, DOU. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm
- Lei Complementar n.º 140. (2011). Fixa normas dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23º da Constituição Federal e altera a Lei n.º 6.938 de 1981. Publicada em 09/12/2011, Seção 1, n.º 236, DOU. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm
- Lélé, S. M. (1991). Sustainable development: A critical review. *World Development*, 19(6), 607-621. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(91\)90197-P](https://doi.org/10.1016/0305-750X(91)90197-P)
- Lima, G. F. (2011). A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: Avanços, obstáculos e contradições. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 23, 121-132. <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v23i0.20948>
- Little, P. (2003). Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil. *Anuário Antropológico*, 28(1), 251-290. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7433387>
- Martins, M. M. (2010). *Cidadania e participação política: Temas e perspectivas*. ISCSP.
- McCormick, J. (1992). *Rumo ao paraíso: A história do movimento ambientalista* (M. Rocha & R. Aguiar, Trad.). Relume Dumará. (Trabalho original publicado em 1989).
- Metcalf, C. (2003). Indigenous rights and the environment: Evolving international law. *Ottawa Law Review*, 35(1), 101-140. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2725219
- Milaré, É. (1998). Princípios fundamentais do direito do ambiente. *Justitia*, 59, 181-184. <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/w71d84.pdf>
- Ministério do Planejamento. (s.d.). *Sobre o PAC*. <http://pac.gov.br/>
- Moura, A. M. M. (2016). Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. Em A. M. M. Moura (Ed.), *Governança Ambiental no Brasil: Instituições, atores e políticas públicas* (pp. 13-43). IPEA.
- Moura, A. M. M. (2016). Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: Avanços e desafios. Em A. M. Moura (Ed.), *Governança ambiental no Brasil: Instituições, atores e políticas públicas* (pp. 111-145). IPEA.

- Moura, A. S., & Bezerra, M. d. (2016). Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. Em A. M. M. Moura (Ed.), *Governança ambiental no Brasil: Instituições, atores e políticas públicas* (pp. 91-110). IPEA.
- MRS Estudos Ambientais Ltda. (2018). *Estudo do componente indígena da UHE Castanheira*. <https://mrsambiental.com.br/projetos-realizados?c=&e=&s=CASTANHEIRA>
- Neubourg, C. D., & Weigand, C. (2000). Social policy as social risk management. *The European Journal of Social Science*, 13(4), 401-412. <https://doi.org/10.1080/13511610020017372>
- OECD. (2011). *How's Life?: Measuring well-being*. <https://doi.org/10.1787/9870c393-en>
- Patrinos, H. A., & Skoufias, E. (2007). *Economic opportunities for indigenous peoples in Latin America*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4227>
- Pedersen, O. W. (2010). Environmental principles and environmental justice. *Environmental Law Review*, 12(1), 26-49. <https://doi.org/10.1350/enlr.2010.12.1.074>
- Pelenc, J., & Ballet, J. (2015). *Weak sustainability versus strong sustainability* [Brief for Global Sustainability Development Report]. United Nations. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.3265.2009>
- Pieterse, J. N. (2010). *Development theory: Deconstructions/reconstructions* (2ª ed.). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446279083.n1>
- Pimenta, J. (2003). Desenvolvimento sustentável e povos indígenas: Os paradoxos de um exemplo amazônico. *Anuário Antropológico*, 28(1), 115-150. <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6827/7332>
- Pintelon, O., Cantillon, B., Bosch, K. V., & Whelan, C. T. (2013). The social stratification of social risks: The relevance of class for social investment strategies. *Journal of European Social Policy*, 23(1), 52-67. <https://doi.org/10.1177/0958928712463156>
- Portaria Interministerial n.º 60. (2015). Estabelece os procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Ibama. Publicada em 25/03/2015, Seção 1, n.º 57, DOU. <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/03/2015&jornal=1&pagina=71&totalArquivos=140>

- Portaria n.º 666. (2017). Aprova o regimento interno da Funai. Publicada em 19/07/2020, Seção 1, n.º 137, DOU. <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=31&data=19/07/2017>
- Portaria n.º 2.542. (2020). Aprova o regimento interno do Ibama. Publicada em 27/10/2020, Seção 1, n.º 206, DOU. <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=87&data=27/10/2020>
- Queiroz, I. N., & Miller, F. d. (2018). Democracia e participação popular no licenciamento ambiental de um empreendimento eólico em São Miguel do Gostoso – RN. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, 8(1), 237-264. <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4817>
- Resolução n.º 01. (1986). Estabelece definições, responsabilidades, critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental. Publicada em 17/02/1986, na Seção 1, DOU. <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>
- Resolução n.º 09. (1987). Dispõe sobre a realização de audições públicas no processo de licenciamento ambiental. Publicada em 05/07/1990, Seção 1, DOU. http://snif.florestal.gov.br/images/pdf/legislacao/resolucoes_conselho/resolucao_conama_09_1987.pdf
- Resolução n.º 237 (1997). Dispõe sobre procedimentos e critérios do licenciamento ambiental. Publicada em 19/12/1997, Seção 1, DOU. <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E., . . . Hughes, T. (2009). Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, 14(2), 472-475. <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>
- Sánchez, L. E. (2013). *Avaliação de impacto ambiental: Conceitos e métodos* (2ª ed.). Oficina de Textos.
- Sánchez, L. E. (2017). Por que não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil? *Estudos Avançados*, 31(89), 167-183. <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890015>

- Sands, P. (1994). The "greening" of international law: Emerging principles and rules. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1(2), 293-323. <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol1/iss2/2>
- Santos, B. S. (1997). Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 11-32. http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_RCCS48.PDF
- Schmidt, L. (1999). Sociologia do ambiente: Genealogia de uma dupla. *Análise Social*, XXXIV(150), 175-210. <https://www.jstor.org/stable/41011359>
- Seixas, P. (2014). Objectivos de desenvolvimento sustentável: A primeira política pública global do Antropoceno. *Revista Científica Monfrague Desarrollo Resiliente*, II(2), 191-213. <https://www.eweb.unex.es/eweb/monfragueresiliente/numero4/invSeixas.pdf>
- Senra, K. (1999, Março). *Povos indígenas no Brasil: Kayabi*. Instituto Socioambiental. <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Kaiabi>
- Shi, L., Han, L., Yang, F., & Gao, L. (2019). The evolution of sustainable development theory: Types, goals, and research prospects. *Sustainability*, 11(24), 1-16. <https://doi.org/10.3390/su11247158>
- Silva, F. C. (2013). *O futuro do estado social*. FFMS.
- Taylor-Gooby, P. (2005). New risks and social change. Em P. Taylor-Gooby (Ed.), *New risks, new welfare: The transformation of the european welfare state*. Oxford Scholarship Online. <https://doi.org/10.1093/019926726X.001.0001>
- Tempesta, G. A. (Setembro, 2009). *Povos indígenas do Brasil: Apiaká*. Instituto Socioambiental. <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Apiak%C3%A1>
- The World Bank. (01 Outubro, 2020). *Understand poverty/topics: Indigenous people*. <https://www.worldbank.org/en/topic/indigenouspeoples>
- Throsby, D., & Petetskaya, E. (2016). Sustainability concepts in indigenous and non-indigenous cultures. *International Journal of Cultural Property*, 23(2), 119-140. <https://doi.org/10.1017/S0940739116000084>
- UN. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. <https://sdgs.un.org/2030agenda>

- UNCED. (1992). *Agenda* 21.
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>
- UNCSD. (2012). *The future we want*.
<https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html>
- Valle, R. S. T. (2010). Apresentação. Em R. S. T. Valle (Org.), *Desmatamento evitado (REDD): Experiências, desafios e oportunidades* (pp. 5-7). ISA, Forest trends.
- Verdum, R. (2012). *As obras de infraestrutura do PAC e os povos indígenas na Amazônia brasileira*. Inesc. <https://www.amazonia.org.br/wp-content/uploads/2012/10/Obras-de-Infraestrutura-do-PAC-e-Povos-Indigenas.pdf>
- Wallimann, I. (2013). Environmental policy is social policy – Social policy is environmental policy: Toward sustainability policy. Em I. Wallimann (Ed.), *Environmental policy is social policy – Social policy is environmental policy* (pp. 1-11). Springer.
- WCED. (1987). *Our common future*. Oxford University Press.
<https://global.oup.com/academic/product/our-common-future-9780192820808?cc=mx&lang=en&>
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (2ª ed.) (D. Grassi, Trad.). Bookman. (Trabalho original publicado em 1994).